.iecah.

La acción humanitaria en la cooperación española desde el año 2003 hasta el 2022

Informe recopilatorio

IECAH - MSF - España

.iecah.

La acción humanitaria en 2003-2004: Años convulsos, respuesta insuficiente

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Madrid, diciembre de 2005

.Capítulo 4.

La acción humanitaria en la cooperación española en los años 2003 y 2004*

* Artículo elaborado por **Francisco Rey** con la colaboración de **Teresa López Delgado**. IECAH.

1
Introducción

Los años 2003 y 2004 han sido cruciales para el desarrollo de la acción humanitaria en España y se han producido cambios relevantes, desde diversos puntos de vista. Si el año 2003 se vio marcado por la guerra de Iraq y por el obsceno uso de la retórica humanitaria para justificar aquella intervención por parte del gobierno Aznar, con la consiguiente confusión en la opinión pública, el cambio de gobierno en 2004 abrió grandes expectativas entre los actores humanitarios que se vieron confirmadas en primera instancia con la elaboración y aprobación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que situaba en un lugar relevante la acción humanitaria.

Sin embargo, los cambios reales en la puesta en marcha de lo dispuesto en el Plan Director están tardando en producirse y los primeros datos cuantitativos que tenemos del año 2004 son preocupantes. Vuelve a producirse cierta confusión en la consideración de ciertas partidas presupuestarias como de acción humanitaria lo que hace que, según datos provisionales de la propia Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, el principal Ministerio en el desembolso de gastos humanitarios sea el Ministerio de Defensa con más de 44 millones de Euros, siendo la participación de la AECI de tan sólo 16 millones de Euros, lo que supone un escaso 13,9% del total de ayuda[27]. Se agravan estos datos al producirse una contabilización como de acción humanitaria de gastos dedicados a la reconstrucción. También están tardando en producirse los esperados cambios en las estructuras organizativas y de gestión de la ayuda que pudieran acometer con rigor las nuevas ideas recogidas en el Plan Director. Es preocupante también el escaso compromiso multilateral de nuestra acción humanitaria manifestado en una paupérrima participación en la respuesta a los llamamientos consolidados (CAP) de las Naciones Unidas.

Como aspectos positivos, se ha avanzado en la puesta en marcha de mecanismos de coordinación y diálogo entre las diversas administraciones y actores implicados promovidos desde la AECI.

Es de destacar en estos dos años la creciente participación de la cooperación descentralizada en la acción humanitaria. Las cifras de 2004 sitúan a las Comunidades Autónomas en conjunto al mismo nivel que el Ministerio de Asuntos Exteriores con más de 18 millones de Euros. A esto habría que añadir el que otros financiadores han especializado sus convocatorias de apoyo a proyectos de ONG con el apartado acción humanitaria. Este es el caso de algunos Ayuntamientos como Córdoba o Valladolid o Fundaciones como la Fundación "la Caixa".

Las organizaciones no gubernamentales también han vivido con intensidad estos dos años y durante la guerra de Iraq esto se manifestó de modo claro. Pese a las posiciones y recomendaciones de la Coordinadora Estatal de ONG en el sentido de no aceptar fondos del gobierno por considerar que comprometían la imparcialidad e independencia de las ONG, algunas ONG sin experiencia en temas humanitarios ni presencia previa en Iraq, aceptaron fondos de la AECI y de modo aventurero pretendieron trabajar en aquel país, con resultados bastante discutibles. Por el contrario, algunas ONG con tradición humanitaria y la propia Coordinadora elaboraron propuestas de mejora de la acción humanitaria española y han sido muy activas en el proceso de elaboración del Plan Director, siendo visible un avance conceptual importante y una mayor claridad sobre las especificidades de este ámbito de trabajo. Aunque con retraso respecto a las ONG de desarrollo, se comienza a consolidar un grupo de ONG humanitarias con misiones claras y trabajo sólido.

La opinión pública española ha respondido razonablemente ante las situaciones de emergencia ocurridas en estos dos años, sobre todo cuando se ha tratado de desastres súbitos de componente natural. Aunque es difícil manejar datos fiables en esta materia, todo parece indicar que la respuesta a crisis de larga duración, como las crisis alimentarias de África o a conflictos armados como el de Darfur, ha sido mucho menor y las agencias humanitarias han tenido serias dificultades para obtener fondos en aquellas situaciones.

2
Una visión general de la acción humanitaria española en el periodo.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 (Ley 23/98 LCID) incorpora la ayuda humanitaria como uno de los instrumentos de la cooperación española (artículo 9) y en su artículo 12 profundiza en su definición y mecanismos y criterios de ejecución. Como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones y en los propios documentos del Plan Director 2005-2008, la definición es bastante pobre y, en cualquier caso, bastante anticuada en relación a lo que hoy se entiende por acción humanitaria entre la comunidad de donantes.

Precisamente en el periodo 2003-2004 y como consecuencia de la incorporación de nuestro país

al llamado *Good Humanitarian Donorship* y al proceso iniciado en el CAD de revisión de las definiciones de acción humanitaria y, por tanto, de la adscripción de partidas presupuestarias a los diferentes sectores del CAD, se ha producido un cambio en la manera de contabilizar las contribuciones españolas que dificulta la comparación de datos entre los diversos años[28]. Teniendo en cuenta estas consideraciones y estableciendo las oportunas cautelas, la "foto" cuantitativa de la ayuda humanitaria oficial de estos últimos años sería:



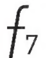
Ayuda Humanitaria Española. 1998-2004

Fuente: PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, Avance seguimiento PACI 2004 y notificaciones Gabinete AECI.

En millones de Euros constantes de 2001. Fuente PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, Avance seguimiento PACI 2004 y notificaciones Gabinete AECI.

Esos datos nos hablarían de un aumento considerable de las cifras en 2004, pero nos mostrarían una distribución entre Ministerios y conceptos preocupante. Durante el Informe iremos profundizando estos datos y cuestionando el valor de algunos de ellos.

Según los datos del Avance de Seguimiento del PACI 2004, en los que se considera un epígrafe Acción Humanitaria dentro exclusivamente de la AOD bilateral los datos son los siguientes:



Distribución de la AOD total por agentes y modalidades de ayuda

Fuente. Avance de Seguimiento del PACI 2004.



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ayuda Humanitaria Total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89
% de AH sobre total de AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,30	13,9[29]
% AECI				29,2%	25%	25,34%	15,1%
AOD Mª de Defensa*		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34[30]

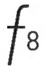
*no se conoce el % de ayuda humanitaria

En millones de Euros constantes de 2001.

f7

Agente	AOD Multilateral			AOD Bilateral					Total AOD
	Aportaciones a la UE	Contribuciones a OIF	Contribuciones a OINF	Cooperación Bilateral			Acción Humanitaria	Sensibilización y educación para el desarrollo	
				Reembolsable	No Reembolsable				
				(FAD y FCM)	(deuda)	(Programas /Proyectos)			
Ministerio de Administraciones Públicas	0	0	46.440	0	0	510.156	0	30.609	587.205
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	0	0	0	907.194	0	0	907.194
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	0	0	51.576.859	33.228.249	0	277.016.168	18.234.292	2.196.483	382.252.062
Ministerio de Cultura	0	0	0	0	0	623.068	0	0	623.068
Ministerio de Defensa	0	0	0	0	0	1.259.710	44.083.994	0	45.343.654
Ministerio de Economía y Hacienda	505.110.000	307.560.911	0	0	161.164.144	328.968	0	0	974.164.024
Ministerio de Educación y Ciencia	0	0	1.720.469	0	0	7.467.774	0	0	9.188.243
Ministerio de Fomento	0	0	106.371	0	0	1.085.153	0	0	1.191.524
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	0	0	0	154.129.294	0	30.812.544	5.431.077	0	190.372.915
Ministerio del Interior	0	0	0	0	0	1.501.304	1.807.751	0	3.309.055
Ministerio de Medio Ambiente	0	0	129.950	0	0	593.657	0	0	717.607
Ministerio de Sanidad y Consumo	0	0	750.889	0	0	3.553.321	0	0	4.304.210
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	0	0	818.573	0	0	19.873.622	4.248.000	0	24.940.195
Ministerio de Vivienda	0	0	0	0	0	414.089	0	0	414.089
Otras entidades públicas	0	0	0	0	0	17.368.271	0	0	17.529.546
Total Administración General del Estado	**505.110.000**	**307.560.911**	**55.143.562**	**187.357.534**	**161.164.144**	**363.314.998**	**73.805.064**	**181.275**	**1.655.844.590**
Total Comunidades Autónomas	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**194.536.887**	**18.088.059**	**2.388.619**	**223.513.564**
Total Entidades Locales	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**86.677.654**	**0**	**10.886.618**	**91.116.455**
Total AOD neta española (euros)	**505.110.000**	**307.650.911**	**55.143.562**	**187.357.543**	**161.164.144**	**644.529.540**	**91.893.123**	**17.715.786**	**1.970.474.609**

Con respecto a la distribución geográfica de la ayuda basándonos en datos del Informe "La salud y la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria 2005" tenemos



Evolución de la distribución regional de la AOD Bilateral en Ayuda Humanitaria

Fuente: Informe *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. Informe 2005*, a partir de datos facilitados por la Subdirección Gral. de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) del MAEC.



Regiones	2003(_)	2003%	2004(_)	2004% Total	2004% (Total menos no especificados)
África del Norte	4.056.336	5	10.452.296,30	10,7	12,8
África Subsahariana	4.444.614	6	18.905.089,70	19,4	23,3
Extremo Oriente	248.683	0,3	1.672.888,80	1,7	2,1
Oriente Medio	20.870.068	26	15.246.973,20	15,7	18,8
Centro y Sur Asía	x	x	8.283.190,20	8,5	10,2
Asia, No Especificados	x	x	87.029,70	0,1	0,1
América Central y Caribe	588.704	1	13.650.163,70	14	16,8
América del Sur	28.963.169	37	4.838.554,80	5	5,9
Europa	150.000	0,2	7.993.352,50	8,2	9,8
PVD Sin Especificar	19.606.017	25	16.281.736,60	16,7	x
Total	**78.927.591**	**100**	**97.411.276**	**100**	**100,00**

Hemos respetado las cifras totales que da la SGPEPD, aunque muchos conceptos –como lo dedicado a Europa que serían gastos de reconstrucción llevados a cabo por las FF.AA– serían discutibles tal y como explicaremos más adelante.

Estos datos brutos, que iremos analizando en el Informe, confirman algunas de las cuestiones que ya se han puesto de manifiesto en anteriores trabajos[31]:

- Escaso peso porcentual de la acción humanitaria dentro de la AOD. No olvidemos que la media del CAD es del 10% en este mismo periodo y la española ronda el 4%.
- Avances conceptuales pero, paradójicamente, confusión entre acción humanitaria y reconstrucción y entre los diversos componentes de la acción humanitaria.
- Crecientes compromisos internacionales en la materia, pero escasa implantación real.
- Escasa colaboración con los organismos multilaterales en especial con los llamamientos consolidados (CAP) de Naciones Unidas
- Débil papel de la AECI en la gestión de la ayuda y preocupante descenso en 2004.
- Creciente papel del Ministerio de Defensa en tareas vinculadas, sobre todo, a reconstrucción de medio largo plazo (que no debería incluirse como humanitaria) y respuesta de emergencia.
- Avances relevantes en la relación entre las Administraciones y de éstas con las ONG para la coordinación de la respuesta ante las crisis, pero falta de concreción de protocolos, líneas de financiación específica para programas humanitarios, etc..

3

Los cambios legislativos. De la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) al Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008.

La aprobación de la LCID en 1998 supuso, sin duda, un hito en la consolidación de la política de cooperación como política pública y en la articulación de sus principios, prioridades, instrumentos y actores. Por vez primera en nuestro Estado se cuenta con una base jurídica sólida para el impulso de una cooperación comprometida con la realidad de la pobreza en muchas zonas del planeta. En materia de ayuda humanitaria, la LCID es claramente insuficiente y se presta a ciertas confusiones que, aún no siendo un freno para una ayuda coherente, si debieran modificarse en el futuro.

En primer lugar la definición de lo que es la ayuda humanitaria del artículo 12 de la LCID es anticuada y con una visión alicorta de la misma "la ayuda humanitaria consiste en el **envío** urgente, con carácter no discriminado, **del material** de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia....[32]". Esta concepción de **envío de material** ha marcado toda la ayuda española desconociendo que hay otros muchos modos de ayuda que no consisten en esa simplificación del concepto. El apoyo a estructuras locales, la preparación para desastres, la presencia de recursos humanos cualificados, y otras muchas cosas parecen quedar fuera de esta pobre definición. La redacción es poco acertada también en lo de **no discriminado**. La idea de no discriminación negativa de las víctimas, que equivaldría a imparcialidad, por supuesto es correcta, pero la redacción es ambigua.

En segundo lugar se incorporan elementos confusos al decir en el artículo 9.c que "ayuda humanitaria tanto alimentaria como de emergencia, incluyendo operaciones de mantenimiento de la paz instrumentada por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales" y en el 12 que "la cooperación española promoverá el respeto del derecho humanitario y asimismo apoyará en ese ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las misiones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales". Promover el respeto al derecho humanitario, estupendo; apoyar la vinculación con la prevención y la resolución de conflictos puede parecer deseable pero la experiencia muestra que los valores y las prioridades son distintos y que no es tarea fácil; incluir las misiones de paz, cuando la mayor parte de ellas no tienen un mandato que las acerque a la acción humanitaria, por mucho que se matice que por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales es, como veremos, también complejo.

En cualquier caso, durante los años 2003 y 2004 se han iniciado interesantes procesos de clarificación sobre lo que es y debe considerarse acción humanitaria a los que se ha sumado la cooperación española y que en el futuro deberían hacer que se reformara la LCID en un sentido más avanzado y en línea con las posiciones del conjunto de la comunidad humanitaria internacional.

3.1

El Plan Director 2001-2004 y los Planes Anuales de Cooperación (PACI).

Durante el año 2003 y 2004 seguía en vigor lo dispuesto en el Plan Director 2001 – 2004 y los subsiguientes PACI.

El Plan Director 2001-2004 incluía ciertos avances y desarrollos en esta materia y una cierta modernización de los conceptos que, sin embargo, se ha ido quedando vacía de contenidos. Así, en el epígrafe **Estrategias de intervención: prioridades sectoriales**, se incorporaba un original apartado de *Prevención de Conflictos* en el que se enfatiza la "puesta en marcha de una acción diferenciada, adecuándola a los diferentes supuestos de conflicto e integrando sistemáticamente las acciones de ayuda humanitaria de emergencia y rehabilitación" o "la promoción de la autonomía de las poblaciones afectadas, fortaleciendo los recursos locales,...". Aún reconociendo el alto grado de aleatoriedad en esta materia, se establecía como marco presupuestario el dedicar 24 millones de Euros anuales a este tema con el objetivo de que fuera el 3% de la AOD.

En el apartado dedicado a los instrumentos, el Plan Director 2001-2004 incorporaba en materia humanitaria algunas cuestiones muy positivas: utilización del término acción humanitaria en algunos casos, con el reconocimiento de las dos componentes clásicas asistencia y protección como complementarias; ampliación del concepto de ayuda incorporando elementos de medio plazo; incorporación de las contrapartes locales, las ONGD y los organismos especializados como destinatarios y canales de la ayuda; compromiso con las crisis prolongadas y olvidadas, estableciendo además el compromiso en la reforma del sistema español de actuación humanitaria, mejorando la planificación y la mejora de las estructuras de gestión a través de dos cuestiones concretas: la elaboración de un Plan de Intervención con otros actores y las mejoras institucionales y financieras para fortalecer la Unidad de Ayuda Humanitaria de la AECI.

El marco presupuestario que se establecía para la ayuda humanitaria fijaba el objetivo de llegar a los 34,17 millones de Euros en 2004, que se ha visto claramente superado. Por otra parte, el Plan Director fijaba una asignación anual de 71,9 millones de Euros al Ministerio de Defensa, de los cuales no queda claro cuánto se imputa como AOD y dentro de ella cuánto como ayuda humanitaria.

Pese a estos avances teóricos, los PACI, de hecho, volvían a una concepción puramente emergencista de la ayuda humanitaria y ni la prevención de conflictos ni la acción humanitaria o la rehabilitación han sido objeto de desarrollo posterior a través de documentos de estrategia, como lo han ido siendo otros sectores como la salud, el medioambiente, y otros. Por tanto, en lo que afecta al desarrollo del Plan Director 2001 – 2004 en estas materias, el periodo cubierto por el Plan Director no arrojó novedades.

Los PACI insistían en la necesidad "urgente" de elaborar protocolos de actuación en emergencia con la implicación de varios Ministerios y con la puesta en marcha de los acuerdos con Protección Civil para actuar en tres fases diferenciadas: rescate y socorro, "envío" de asistencia y por último rehabilitación. Los PACI de esos años planteaban la necesidad de elaborar protocolos de actuación para las situaciones de emergencia y estrategias para la vinculación de la ayuda con la rehabilitación y el desarrollo que no se han concretado. Pese a los intentos de concreción de estos protocolos y a haber circulado diversos borradores, el año 2004 finalizó sin que ninguno de estos compromisos se hubiera cumplido.

3.2 El proceso de elaboración del Plan Director 2005-2008.

Con la llegada del nuevo gobierno en abril de 2004, la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008 se convirtió en una de las prioridades en materia de política exterior. Para ello, se inició con cierta urgencia un proceso que incorporó la participación de numerosos actores de la cooperación (ONG, CC.AA., expertos, representantes de otros ministerios, ...) que concluyó, como es preceptivo, con la aprobación del Plan en los diversos órganos consultivos de la cooperación (Consejo de Cooperación y Comisión Interterritorial de Cooperación) y en el Congreso de los Diputados y que comenzó su andadura en enero de 2005.

En el apartado de acción humanitaria la participación de las ONG especializadas y de la CONGDE fue muy activa y los diversos documentos y borradores de trabajo fueron discutidos con muchos actores en talleres de trabajo.

Dos de los apartados del Plan afectan más claramente a la acción humanitaria. El dedicado a la Prevención de conflictos y construcción de la paz, en el apartado de Estrategias y prioridades sectoriales y el dedicado específicamente a la acción humanitaria en el capítulo de instrumentos de la Cooperación española.

En el capítulo de Acción Humanitaria algunas de las novedades más destacables serían:

- Reconocimiento del papel creciente que la acción humanitaria tiene dentro de la cooperación en el nuevo contexto internacional y respeto a su especificidad.
- Reconocimiento de la limitada definición de la AH que da la LCID.
- Énfasis en el respeto del marco internacional y en

los principios y valores de la AH. Así el Plan Director proclama que:

"El **criterio vector** de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará **orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección**. Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un **principio de imparcialidad, neutralidad y no discriminación** son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y **de acuerdo al Derecho internacional**."

Se establecen como ejes estratégicos:

- Adecuación institucional de los órganos de la Cooperación Española existentes a las particularidades requeridas en la AH de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución.
- Concepto amplio de acción humanitaria que abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un *continuum operacional* En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un prerrequisito para aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas.
- Las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo (estrategias-país, programas, proyectos), sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis. Las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española procurarán la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda e incorporarán el enfoque de género en sus acciones. Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda pero eliminando los instrumentos de ayuda ligada inadecuados a las necesidades de estos contextos.
- La acción humanitaria española dedicará esfuerzos a las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.

En el apartado de prioridades se establece que "para mejorar la eficacia e impacto de la acción humanitaria será preciso definir el papel de los diversos actores, sus competencias y mecanismos de coordinación. La alta dirección de toda la acción humanitaria oficial española debe recaer en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y sus funciones básicas deben ser la coordinación, la financiación y la ejecución".

Aún quedando fuera del Plan Director los aspectos procedimentales o de organización concreta, se proponen algunas cuestiones.

- Se creará una Oficina de Ayuda Humanitaria. La Oficina contará con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.
- Se establecerán sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
- Se fortalecerá el papel de las OTC y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.

En el apartado económico se propone:

- El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD bilateral en el 2008.
- Se creará un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria que canalice a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados y que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y post-emergencia. En este fondo podrán participar otros actores de la cooperación autonómica y local y empresas privadas.
- Los fondos dedicados a la acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.
- Se concretarán procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG. Se estudiarán entre otras posibilidades: acuerdos marco, contratos programa, mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios y programas firmados por la AECI con ONG u otros actores que puedan actuar en cada caso:
- Respecto a la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD se realizará siguiendo las orientaciones establecidas por el CAD.
- Cualquier aumento de la cantidad de la ayuda irá en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.

En definitiva, la lógica de base del Plan Director en materia humanitaria es la de incorporar a nuestra cooperación a las tendencias internacionales entre los donantes más comprometidos, desde el respeto al marco jurídico y ético que debe regir las actuaciones humanitarias. Este enfoque ha contado, en las grandes líneas, con el apoyo de todos los actores de la cooperación. Esta reafirmación del respeto al marco jurídico internacional y a los valores humanitarios cobra especial importancia, aunque a veces pueda resultar retórica, dado el uso y abuso de la jerga humanitaria que el gobierno del Partido Popular hizo durante la guerra de Iraq.

Por último en esta referencia al Plan Director, el capítulo dedicado a la prevención de conflictos y la construcción de la paz plantea la relación entre seguridad y desarrollo desde la lógica de la seguridad humana y propone convertir a nuestro país en un activo "constructor de la paz" que debe convertirse en una seña de identidad de nuestra cooperación. Para ello, se proponen numerosas líneas estratégicas que pasan por la utilización de diversos instrumentos, desde la alerta temprana hasta el apoyo a organismos internacionales especializados, pero no centradas en el uso condicionado de la asistencia humanitaria.

3.3 La incorporación a iniciativas internacionales.

Como se ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones, la cooperación española –especialmente la oficial en el ámbito humanitario - ha estado bastante ausente de los debates y las iniciativas emprendidas desde mediados de los años noventa para mejorar la respuesta humanitaria. Ni el proyecto Esfera y otras iniciativas de calidad, ni el Proyecto de Rendición de Cuentas Humanitaria (Humanitarian Accountability Project) o las iniciativas comunes de evaluación de ALNAP (Active Learning Network on Accountability and Peformance[33]) han contado con activa participación española. Por ello, es de destacar la incorporación de la AECI al *Good Humanitarian Donorship* (Buenas donaciones humanitarias) GHD en su reunión de Ottawa en el año 2004.

La iniciativa del GHD surge en 2003 auspiciada por la cooperación sueca, ente otras, para establecer criterios comunes que comprometan a los donantes en momentos en los que la confusión sobre lo que es o no es humanitario y la manipulación del concepto alcanzaban cotas increíbles. La primera Conferencia del GHD en Estocolmo aprobó 23 principios que los donantes se comprometen a cumplir en sus actuaciones y un plan de trabajo y calendario para llevarlo a cabo[34].

Las reflexiones del GHD han sido recogidas por el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) que ha ido adoptando algunas cuestiones y ha planteado otras a discusión buscando posiciones comunes de todos los donantes también en este foro. Pese al escepticismo con el que numerosas organizaciones, sobre todo ONG, ven la GHD, en el ámbito español, la incorporación de nuestra cooperación a ella ha sido positivamente valorada por el resto de actores humanitarios en la medida que supone una voluntad por vincularse a las corrientes más avanzadas y a hacer hincapié en los principios y valores humanitarios y en su marco jurídico. No obstante, la AECI no ha elaborado en este periodo su plan de acción para el cumplimiento de los puntos de la GHD y es esta una asignatura pendiente para el futuro.

3.4 Avances contradictorios. Confusión en la contabilización de la acción humanitaria.

El proceso de vinculación y articulación entre el GHD –centrado en la acción humanitaria– y el CAD –hasta la fecha preocupado básicamente por los temas de desarrollo y que sólo colateralmente había recogido cuestiones de conflictos o emergencias– es muy positiva, pero está planteando algunas confusiones que en el caso español están siendo importantes[35]. La más relevante en estos momentos está siendo la relacionada con la contabilización de los fondos y con el cómputo de ciertas partidas como de "acción humanitaria". Hacemos aquí referencia detallada a ellas pues no es sólo un problema metodológico que dificulta el manejo de datos y la comparación, sino que refleja una cierta confusión y falta de solidez de algunos de los avances a los que hemos hecho referencia.
En el Seguimiento del PACI 2003 se contabilizaron como AOD (no se especificaba si como acción humanitaria pues en aquella época no se utilizaba por la Administración ese término sino el de ayuda de emergencia) las contribuciones financieras multilaterales a las misiones de la ONU. En el Avance de Seguimiento del PACI de 2004 se excluyen estas aportaciones al haber sido excluidas por el CAD hasta que no se decida definitivamente el tema, ya que se considera que no se computan con el detalle necesario. Sin embargo, de modo contradictorio, se mantienen en el Avance de Seguimiento del PACI 2004 las aportaciones bilaterales a ese mismo tipo de misiones, contabilizándose, además todas ellas como de acción humanitaria. Nos parece un error que dificulta extraordinariamente la comparación de datos y que no responde a ningún criterio sólido. Mucho menos a un criterio humanitario. Esperamos que en la versión definitiva del

Seguimiento del PACI se subsane este tema y se asuman otros criterios.

- El Seguimiento del PACI 2004 incluye el epígrafe acción humanitaria dentro exclusivamente de la AOD bilateral, con lo que no se incluyen las aportaciones a organismos humanitarios multilaterales (OCHA, OMS, PAM,). Por supuesto que durante esos años ha habido aportaciones, escasas, a esos organismos de carácter humanitario que deberían haberse reflejado.
- Consideración como partidas de acción humanitaria a créditos. La tendencia hasta la fecha, seguida por el Financial Tracking System (FTS) de Naciones Unidas (OCHA) o por el llamado formulario de los 14 puntos de la Oficina Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), así como por lo que podríamos llamar criterio consuetudinario en el acervo del sector humanitario, ha sido contabilizar sólo aquellas partidas que son donación pura. Nunca las que comportan un componente de crédito o de cooperación reembolsable. Pues bien, en el manejo de datos del Avance de Seguimiento del 2004 se incorporan como acción humanitaria partidas algunas que son reembolsables. El Plan Director 2005-2008, como hemos visto, deja claro el carácter no reembolsable que deben tener las contribuciones humanitarias.
- Confusión entre componentes de la acción humanitaria y la reconstrucción. El moderno concepto de acción humanitaria es más amplio que la ayuda y conlleva otros componentes como la preparación ante desastres, la protección y la rehabilitación "inmediata" post- desastre. Es decir, en un marco temporal breve tras el impacto del desastre que algunos donantes fijan en tres o como mucho seis meses. Nunca las tareas de reconstrucción de medio o largo plazo. Este criterio se modifica en las crisis largas que producen refugiados y desplazados internos. Pues bien. El Avance de Seguimiento del PACI incorpora de un modo poco claro partidas, básicamente del Ministerio de Defensa, para tareas de reconstrucción en Bosnia, Kosovo y Afganistán[36].
- Computación como gastos de acción humanitaria de los derivados de la asistencia a los refugiados en el país donante. El CAD, desde hace algunos años permite esta imputación, que en el caso español correspondería a partidas gestionadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS). A efectos presupuestarios estas cifras de AOD gestionada por el MTAS han representado en torno a los 18 millones de euros (18.781.224,6 en 2003 y 16.028.786 euros en 2004). Esas cifras contrastan con el fuerte descenso de la ayuda a los refugiados en los países beneficiarios que se redujo de 11.230.239 en 2003 a 4. 238.556 en 2004. Este tema debería estudiarse en profundidad pues dadas las escasas solicitudes de asilo aceptadas parecen unas cifras muy altas y deberían computarse como acción humanitaria, en el mejor de los caso, sólo las del primer año.

Todo ello nos ha planteado dificultades para elaborar el Informe pero lo que es más importante nos ha puesto de manifiesto la urgencia de avanzar en la resolución de estas contradicciones.

En definitiva, podemos decir que pese a haberse ha producido una cierta clarificación conceptual sobre lo que es la acción humanitaria y el papel que ésta debe jugar dentro de nuestra cooperación, unido a un creciente compromiso con las iniciativas internacionales en la materia, subsisten ciertos elementos de confusión en torno a la acción humanitaria en la cooperación española. Estos elementos confusos son bien visibles en el manejo de los datos sobre nuestras aportaciones financieras a cuestiones humanitarias.
La incorporación a la práctica de estas cuestiones está tardando en producirse, así como el fortalecimiento de las estructuras administrativas para llevarlas a cabo.



La gestión de la ayuda humanitaria pública española

A tenor de lo dispuesto en la LCID la ayuda humanitaria, como el resto de instrumentos de la cooperación pública española, depende del Misterio de Asuntos Exteriores (actualmente de Asuntos Exteriores y Cooperación) que "coordina la política de cooperación y administra los recursos". Corresponde a la Secretaría de Estado para la Cooperación internacional y para Iberoamérica (antigua SECIPI actual SECI) la "formulación y ejecución de la política de cooperación... así como la programación, dirección, seguimiento y control de las actividades consiguientes". A la AECI , por fin, se la considera como el órgano de gestión, por tanto órgano ejecutivo, de la política de cooperación.

Así como en otros ámbitos y sectores de cooperación tanto la SECIPI como la AECI han ido contando con recursos personales y mecanismos de gestión y fondos en evolución, no ha sido así en el ámbito humanitario. En los dos años aquí analizados los cambios reales en las estructuras de gestión de la ayuda han sido prácticamente nulos y los cambios previstos en el Plan Director 2005 - 2008 no verán la luz hasta 2005.

Aparte de la LCID otras disposiciones legales de interés en este ámbito son:

- Orden de 2 de abril de 1983 (BOE de 6 de mayo) por la que se creó el Grupo de Ayuda de Emergencia al Extranjero.
- Real Decreto 810/1999 de 14 de mayo (BOE de 17 de mayo) por el que se crea la Comisión Interministerial para coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior, que queda adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Real Decreto 1123/2000 de 16 de junio (BOE de 30 de junio) por el que se regula la creación e implantación de Unidades de Apoyo ante Desastres.

Durante estos dos años se ha producido un cierto uso de la Comisión Interministerial en el caso de la guerra de Iraq, siendo de poca utilidad las otras dos normas.

La ayuda humanitaria oficial española se canaliza a través de varias vías:

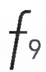
- **AH multilateral**. Como parte de las contribuciones a Organismos internacionales no financieros. Básicamente ACNUR, OCHA, PAM, UNICEF. Estas contribuciones pueden ser obligatorias (cuotas) o voluntarias. Estas contribuciones han sido hasta hace unos años provenientes del Ministerio de Asuntos Exteriores pero en los últimos años algunas Comunidades Autónomas han suscrito acuerdos con algunos organismos como ACNUR a los que aportan fondos directamente.
- **AH bilateral**. Consistiría en las contribuciones del Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la AECI así como de otros Ministerios, particularmente el de Defensa, así como de actores de la cooperación descentralizada, que pueden canalizarse como:
  - Aportaciones directas de la AECI. Provenientes de diversas partidas presupuestarias y ejecutados directamente por la AECI o con otros organismos
  - Aportaciones de la AECI provenientes de la Cuenta de Ayuda de Emergencia mediante la que AECI recoge contribuciones particulares o de otras instituciones
  - Subvenciones a ONG para proyectos de ayuda humanitaria a través de la Convocatoria Abierta y Permanente. (CAP). Con la CAP se pueden financiar una gran diversidad de acciones, pero no es una convocatoria específica para ayuda humanitaria como se ha venido demandando históricamente en el sector humanitario.
  - Subvenciones a ONG para acciones de carácter humanitario, básicamente de emergencia, dentro de las Estrategias que fueron aprobadas a diversas ONG y que estuvieron vigentes durante los años 2003 y 2004.
  - Aportaciones de Comunidades Autónomas o Ayuntamientos. Suelen canalizarse a través de ONG pero en ocasiones lo han hecho a través de la AECI (caso de Iraq) o incluso directamente mediante sus dispositivos de protección civil, bomberos, etc. (situación frecuente tras desastres naturales)
- **AH multibilateral**. Aportaciones finalistas a proyectos específicos de organismos internacionales. Suelen ser decididas también por el Gabinete de AECI

4.1 La ayuda humanitaria multilateral.

Como dijimos más arriba, los cambios en la manera de cuantificar y computar los gastos de ayuda por parte de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo de la SECI (SGPEPD. antigua Oficina de Planificación OPE) nos han dificultado tener una información correcta de este apartado. Uno de los problemas que tiene la Administración española en esta materia y que provoca situaciones como la que se refleja en la Figura 3 es que el sistema de notificación (reporting) a los organismos internacionales que se encargan del seguimiento y contabilización de las contribuciones es doble y, como hemos podido comprobar sin la suficiente coordinación e intercambio de información.

La SGPEPD se encarga de la notificación al CAD a través del *Creditor Reporting System* (CRS), sistema muy complejo, con ciertos elementos de ambigüedad en materia humanitaria y que notifica varios meses después de tomada la decisión financiera de ayuda. Por otra parte, el Gabinete de la AECI es quien notifica a ECHO y supuestamente también a OCHA, las decisiones de ayuda en tiempo real siguiendo el llamado formato de los 14 puntos. Ambos procedimientos no han estado hasta la fecha suficientemente coordinados, las notificaciones han debido ser tardías y eso provoca que en algunas estadísticas de organismos internacionales o centros de investigación como las que mostramos en el capítulo 2 nuestro país salga subrepresentado. La innovación del avance de seguimiento del PACI 2004 de considerar toda la acción humanitaria como parte de la AOD bilateral no ha contribuido a aclarar las cosas.

Analizando todas las contribuciones multilaterales de aquellos años y entresacando aquellas para organismos humanitarios con un criterio "amplio" (por ejemplo cuestiones de derechos humanos en Colombia, o programas alimentarios en situaciones de crisis) el listado de contribuciones multilaterales humanitarias españolas sería:



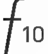
Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2003

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gabinete técnico de la AECI y del Seguimiento PACI 2003

f9

Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2003	
Programa Mundial de Alimentos, PMA	961.000,00
PMA, Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, RAIE	1.497.781,00
Programa Mundial de Alimentos, PMA, Iraq	1.500.000,00
Programa Mundial de Alimentos, PMA, Etiopía	1.000.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF	1.903.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Iraq	1.000.000,00
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR	2.043.000,00
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, en Angola	100.000,00
Programa ACNUR para refugiados saharahuis	240.000,00
Programa regional vinculado a la situación colombiana de ACNUR (oficina de ACNUR en Bogotá)	210.000,00
Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios de las NNUU, UNOCHA	120.000,00
Oficina del Representante oficial de niños y conflictos armados	40.000,00
Oficina del Alto Comisario de Naciones Unidas de Derechos Humanos en Colombia	144.000,00
Oficina del Enviado especial del Secretario general de las NNUU para la asistencia internacional a Colombia	60.000,00
TOTAL multilateral humanitarios 2003	**10.818.781,00**

En el año 2004 las contribuciones a Organismos Internacionales No Financieros (OINF) contabilizadas como AOD general se redujeron un 29,4% con respecto a las de 2003, precisamente por los cambios ya citados de no computar las aportaciones a misiones de paz de la ONU, según datos del avance de seguimiento. Sin embargo, en una análisis más cuidadoso de estas aportaciones a organismos de carácter humanitario los datos son algo más optimistas, con un avance respecto a 2003 de casi un 50%.



Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gabinete técnico de la AECI y del Avance de Seguimiento PACI 2004



Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2004	
Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, subvención FAO, PMA	1.211.000,00
PMA, Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia	141.348,15
PMA, Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia	1.497.781,00
Programa Mundial de Alimentos, PMA, Sudán	1.600.000,00
Programa Mundial de Alimentos, PMA, Bolivia	600.000,00
Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) PMA, Mauritania	300.000,00
FAO, Lucha contra la plaga de langosta en el Sahel Africano.	700.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Varios países	2.153.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, R. D. Congo	600.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Territorios palestinos	532.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Kenia	600.000,00
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Darfur, Sudán.	500.000,00
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR	2.043.000,00
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR	200.000,00
Llamamiento de actuaciones de emergencia en Darfur, Sudán, ACNUR	1.000.000,00
Programa ACNUR para refugiados saharahuis	320.000,00
Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios de las NNUU, UNOCHA	170.000,00
Oficina del Representante oficial de niños y conflictos armados	40.000,00
Oficina del Alto Comisario de NNUU de Derechos Humanos en Colombia	210.000,00
Oficina del Alto Comisario de NNUU de Derechos Humanos en Colombia	160.000,00
Oficina del Alto Comisario de NNUU de Derechos Humanos en Colombia	60.000,00
TOTAL multilateral humanitarios 2004	**14.638.129,00**

En cualquier caso, no consta en la documentación que hemos analizado cuales han sido las contribuciones específicas a los CAP de la ONU. Durante estos dos años, nuestro país ha sido un serio cumplidor de sus obligaciones financieras y buen pagador, por tanto, de las contribuciones obligatorias a OINF, pero un parco contribuyente a aquellas aportaciones voluntarias que demanda el sistema multilateral. Solo en algunos casos como Bam (Irán) o Darfur (Sudán) y siempre un poco tarde respecto a los acontecimientos, se ha planteado una contribución financiera más comprometida.

Podría añadirse, en tanto que contribución a organismos internacionales como el CICR o la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el apoyo de unos 600.000 euros anuales para la financiación de Delegados internacionales en ambos organismos. Al menos una parte de esta financiación podría imputarse.

No consideramos aquí las aportaciones a la Unión Europea y el porcentaje que de ellas pueda llegar a ser gestionado por ECHO como organismo gestor de la ayuda humanitaria comunitaria. Durante el año 2003, coincidiendo con la guerra de Iraq, el gobierno se empeñó en considerar un porcentaje de esas aportaciones – cuotas obligatorias en cualquier caso – como contribuciones de ayuda humanitaria al conflicto, lo que nos parece que es confundir las cosas ya que sería contabilizarlas doblemente.

4.2 La ayuda humanitaria bilateral.

Bajo la responsabilidad y coordinación del **Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC),** son varios los Ministerios que participan en la gestión de la ayuda humanitaria pública española. Dentro del MAEC la mayor parte de la ayuda humanitaria se gestiona a través del Gabinete de la AECI, quedando otras direcciones Generales, tanto dentro como fuera de AECI, encargadas de contribuciones a OINF o algunos proyectos bilaterales. De los 18.232.292 euros que el avance de seguimiento del PACI 2004 imputa como acción humanitaria del MAEC, 13.970.510 euros han sido gestionados por el Gabinete Técnico de AECI.

4.2.1 El Gabinete Técnico de la AECI.

El Gabinete Técnico del Secretario General de la AECI ha sido hasta la fecha la unidad de la Agencia responsable de la gestión de la ayuda alimentaria (parte de la cual es de emergencia y por tanto contabiliza como humanitaria), la ayuda de emergencia y la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP, pero no confundir las siglas con el CAP de la ONU) mediante la cual se financian en buena medida proyectos de acción humanitaria de ONG y, en ocasiones, otros actores. Dentro del Gabinete hay un Área de ayuda alimentaría y de emergencia que, aunque ha cambiado de nombre en este periodo y ha incorporado algunos técnicos más, no ha cambiado en lo esencial sus funciones. De modo positivo, el equipo de esta área de la AECI se ha ido consolidando y fortalecido paulatinamente. El Plan Director 2005–2008, prevé la creación de una Oficina de Acción Humanitaria en el seno de la AECI cuyos primeros pasos para su puesta en marcha se han ido dando, pero que en lo que afecta a los años aquí analizados son todavía poco relevantes.

El Gabinete se ha encargado de la coordinación de la participación española en la respuesta a las emergencias y crisis que han ocurrido en 2003 y 2004. Desde el Gabinete se gestiona un porcentaje de la ayuda humanitaria bilateral que ha pasado del 25% en 2003 al 15% en 2004, con las matizaciones que hemos hecho más arriba. También se gestionan desde Gabinete algunas aportaciones multilaterales (o multibilaterales en la jerga del sector) a organismos humanitarios.

Durante 2003, más de la mitad de la ayuda se destinó a Iraq, mientras que en 2004 la distribución por países y tipos de crisis se ajustó más a las necesidades humanitarias de aquel año, distribuyéndose entre situaciones conflictivas como Darfur o Palestina y desastres naturales como Bam (Irán), Marruecos, Tsunami y otros de menor envergadura.

4.2.1.1 La guerra de Iraq.

La participación militar de nuestro país como aliado de las fuerzas norteamericanas en la guerra de Iraq motivó que, también en el ámbito humanitario y de cooperación al desarrollo, se emprendieran desde la Administración española diversas iniciativas. Nunca antes se había puesto tanto énfasis en justificar la invasión por "motivos humanitarios" y eso tuvo su correlato en materia de ayuda.

Dejando aparte la presencia de tropas españolas en las primeras fases del conflicto, por más que esta se tratara de justificar por razones humanitarias, los datos más significativos de la participación española fueron:

- Revitalización de la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en

el Exterior. Esta Comisión, creada en 1999 (RD 810/1999) y que apenas se había reunido, experimentó una verdadera resurrección en los meses de marzo y abril de 2003 en los que bajo la presidencia del Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía se reunió en cinco ocasiones creándose un grupo de trabajo para la crisis iraquí dirigido por el Secretario General de la AECI y el Secretario General de Comercio.

- Creación de un Comisionado del Gobierno para la participación de España en la reconstrucción de Iraq. Se le dotó de un presupuesto de 3.058 millones de euros bajo la dependencia funcional de la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis y orgánica del Ministerio de Defensa. Como adjunto se nombró al Secretario General de la AECI.
- Enorme confusión entre los diferentes componentes de lo que España comprometía como ayuda y falta de transparencia en su gestión, sobre todo en el apartado del Ministerio de Defensa.
- Escasa dedicación de fondos a proyectos humanitarios. De los 97 millones 307 mil euros anunciados como ayuda humanitaria sólo un 15% aproximadamente reunirían los requisitos de la acción humanitaria: satisfacción de necesidades básicas y protección de las víctimas del conflicto[37].

En nuestro criterio y tras el análisis de algunos de los proyectos financiados a ONG o empresas, el porcentaje verdaderamente imputable como acción humanitaria según los criterios habituales, sería aún menor.

- Se incluían fondos reembolsables y no solo donaciones.
- Más del 40% son donaciones ligadas a la compra de servicios españoles.
- Más el 20% corresponde a los gastos del contingente militar desplegado y a partidas de reconstrucción. Aparte de otras consideraciones que hemos ido haciendo en el Informe, la participación de nuestro país como aliado en la guerra comprometía seriamente la imparcialidad y neutralidad de esta forma de "ayuda".
- Confusión entre fondos para reconstrucción y fondos humanitarios.
- Inclusión de aportaciones a la UE contabilizadas doblemente.

*f*11

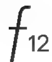
Ayuda "humanitaria" a Iraq según la AECI

Fuente. AECI 15 de diciembre de 2003.

*f*11

Instituciones	Cuantía en millones de euros
Ministerio de Economía FAD	39.007
Ministerio de Defensa	20.958
Presidencia del Gobierno	4.000
AECI – Mº de Asuntos Exteriores	16.238
Ministerio de Hacienda a través de la UE	7.280
CC.AA. y Ayuntamientos	9.283
TOTAL	**97.307**

Los proyectos y actuaciones financiados por el Gabinete de la AECI fueron:



Financiación del Gabinete Técnico de la AECI a proyectos en Iraq 2003

Fuente. Gabinete Técnico AECI.

f12

Entidad beneficiaria	Importe	Proyecto
Mensajeros de la Paz	300.000,00	Suministro Ayuda Hum. A la población civil iraquí
Cruz Roja Española	1.000.000,00	Ayuda Hum. A la población afectada por crisis
ADRA	480.000,00	Ayuda de Emergencia a desplazados por conflicto
Fund. Promoción Social de la Cultura	250.000,00	Ayuda de Emergencia a poblaciones vulnerables.Jordania
Fund. Iberoamérica Europa. CIPIE	601.000,00	Ayuda al Pueblo de Iraq
Fundación Humanismo y Democracia	130.096,67	Fortalecimiento Institucional en la población civil iraquí
Fundación Humanismo y Democracia	120.000,00	Abastecimiento y manejo adecuado del agua para uso y consumo humano en la población de Ad Diwaniyah
Fundación Humanismo y Democracia	200.000,00	Fortalecimiento de la capacitación y formación técnica del personal de la Municipalidad de Ad Diwaniyah
Fund. Iberoamérica Europa. CIPIE	1.500.000,00	Rehabilitación del Hospital Materno Infantil de Al Diwaniyah
Fund. Iberoamérica Europa. CIPIE	724.999,68	Rehabilitación y equipamiento del Colegio de Enseñanza Secundaria An Najaf
Fund. Promoción Social de la Cultura	500.000,00	Mejora de la atención sanitaria a la población infantil en Diwaniya
TRAGSA - Empresa Transformac. Agraria	3.300.000,00	Desarrollo Rural Integral en Diwaniyah
Mensajeros de la Paz	250.000,00	Acciones de ayuda humanitaria y de sensibilización en el contexto de la situación post-bélica en Iraq
TOTAL 2003	**9.356.096,35**	

A ello habría que sumar las aportaciones al PAM por valor de 1.500.000 euros y al Comité Internacional de Cruz Roja por 700.000. Se apoyó al PNUD por 400.000 euros para la creación de Centro de Prensa en Bagdad.

Una gran parte de los fondos se concentraron en la zona donde operaba el contingente militar español, Diwaniyah, y fueron solicitados por organizaciones que no contaban con experiencia previa en la zona ni con experiencia en proyectos de acción humanitaria. Del mismo modo, la financiación a la empresa TRAGSA de un proyecto de esa magnitud y en un escenario de conflicto como el iraquí, parece fuera de toda lógica, o al menos, de la lógica humanitaria. El propio contenido del proyecto, desarrollo rural integral, lo dejaría fuera de su consideración como humanitario.

Otras de las actuaciones emprendidas por ONG tampoco reunirían los elementales criterios de imparcialidad y atención en función de la necesidad que deben presidir la acción humanitaria. Así, el que Mensajeros de la Paz contara con apoyo del Gobierno para que 123 escolares y profesores iraquíes se desplazaran a Armilla (Granada) para disfrutar de unas vacaciones, nos parece dudoso desde una perspectiva humanitaria. Decenas de miles de niños iraquíes fueron víctimas del conflicto y acciones tan puntuales y minoritarias no cumplen los criterios humanitarios elementales. Tareas estas que, sin embargo, han seguido contando con apoyo gubernamental en otras situaciones como Bam (Irán).

En agosto de 2003 se aprobó la creación de una Oficina Técnica de Cooperación de la AECI (OTC) en Bagdad a la que se desplazó personal que centró su trabajo en la zona de Diwaniyah.

Tras el cambio de gobierno y la retirada de las tropas españolas de Iraq, la actuación de nuestra cooperación en el país ha cambiado de modo importante. En el año 2004 el Gabinete de la AECI tan solo financió dos proyectos de reconstrucción de viviendas en la zona del Kurdistán a la asociación KAWA por valor de 1.537.450 euros. Al resto de actuaciones de la Administración Central nos referiremos al hablar de los créditos FAD. Algunas Comunidades Autónomas siguieron financiando en 2004 pequeños proyectos en el país pero el conjunto de la cooperación española se fue reduciendo. Incluso las ONG, por motivos de imposibilidad de realizar su trabajo con independencia se han ido retirando.

4.2.1.2
Otras actuaciones de la AECI.

Incluimos en Anexos listados más detallados de los proyectos financiados por el Gabinete en los años 2003 y 2004, que muestran bastante claramente la mayor adecuación a las necesidades humanitarias del momento de los proyectos de 2004.

Habría que destacar en 2003 la respuesta a los terremotos de Argelia, Bam (Irán) y en menor medida México; a otros desastres naturales como inundaciones en Bolivia o Perú o la sequía en Etiopía y a situaciones provocadas por conflictos como Palestina o los refugiados saharauis de Tinduf. Pero recordemos que sólo Iraq se "llevó" más del 50% del total.

En el año 2004 se comenzaron a poner en marcha los mecanismos de información y coordinación con ONG, Comunidades Autónomas y otros Ministerios y eso fue muy positivo para la respuesta a situaciones como el terremoto de Alhucemas (Marruecos) o el propio tsunami que asoló las costas asiáticas a final de año. Las inundaciones provocadas por huracanes en el Caribe y Centroamérica y la sequía en varios países africanos centraron la respuesta a desastres naturales. La situación en Darfur (Sudán) y en menor medida la República Democrática del Congo, unido a Palestina y el Sahara Occidental absorbieron gran parte de los recursos dedicados a conflictos.

Como vemos, el año 2003 y los primeros meses de 2004 tuvieron un perfil muy diferente al segundo semestre de 2004. El proceso de reforma y fortalecimiento de la acción humanitaria española iniciado con la discusión y posterior aprobación del Plan Director 2005 – 2008 está comenzando a ponerse en marcha, pero tal vez, de modo más lento de lo que muchos desearíamos. En el periodo aquí analizado que, obviamente, queda fuera de lo dispuesto en el Plan Director, se iniciaron algunas cuestiones que deberán concretarse en los próximos años y que constituyen los **desafíos para la acción humanitaria oficial** y en especial para la AECI:

- Puesta en marcha de la Oficina de Acción Humanitaria y dotación creciente de los recursos adecuados.
- Elaboración de la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria que establezca el marco y las prioridades y criterios de actuación. Las ventajas y desventajas de lo multilateral y lo bilateral debe abordarse definiendo algunos compromisos claros
- Implantación de mecanismos de financiación específica para proyectos humanitarios

- Consolidación y fortalecimiento del marco de relación con las ONG y el resto de Administraciones. Respeto escrupuloso, en cualquier caso, a los mandatos y misiones de cada institución
- Establecimiento de protocolos de actuación y planes de contingencia con distribución clara de responsabilidades
- Fortalecimiento de capacidades propias que eviten la dependencia de medios militares para ciertas operaciones y la dependencia logística del Mº de Defensa
- Clarificación del papel de las fuerzas armadas en este ámbito
- Sistematización de la experiencia adquirida y aprendizaje de lecciones mediante sistemas de evaluación.
- Estímulo a la capacitación y profesionalización de los recursos humanos. En este sentido la aprobación del Estatuto del Cooperante no debiera demorarse.

4.3 El Ministerio de Defensa.

La participación de las fuerzas armadas españolas en Operaciones de Paz de diversos tipo desde los años ochenta, ha sido, sin duda, un elemento positivo en la transformación de nuestro ejército y en la adecuación de sus funciones al nuevo escenario nacional e internacional. Desde la perspectiva interna, el fin del Servicio militar obligatorio y la puesta en marcha del ejército profesional ha hecho que se potencien este tipo de actuaciones que contribuyen a la modernización de nuestras fuerzas armadas y a su mayor atractivo ante los jóvenes. Desde la perspectiva internacional, es claro que han servido para mejorar la inserción de nuestro país y nuestro ejército en los foros internacionales. No existen hasta la fecha evaluaciones generales de la participación española en este tipo de misiones, pero hay un gran consenso sobre su carácter positivo y su contribución a la mejora de la imagen y el prestigio de nuestras fuerzas armadas. La mayor parte de estas operaciones, con mandatos claros de los capítulos VI o VII de la Carta de la Naciones Unidas, han tenido que ver con la pacificación y la seguridad y en muy escasas ocasiones su mandato las ha vinculado con la ayuda humanitaria. Sólo alguna de ellas, como la reciente, polémica y aún en marcha operación en Haiti, ha incluido en la Resolución del Consejo de Seguridad que la habilita, referencias humanitarias.

Sin embargo, la tendencia por parte del Ministerio de Defensa ha sido el presentarlas como "básicamente" humanitarias, creando cierta confusión y contribuyendo a un uso incorrecto de los términos. Además, en los casos de Kosovo o Iraq en los que la participación de nuestras tropas no se inscribía en el marco de misiones de paz de la ONU, esta pretensión humanitaria ha creado aún más confusión en la opinión pública y rechazo entre los actores de la cooperación y la ayuda, sobre todo entre las ONG.

Junto a esto, las fuerzas armadas españolas han participado en misiones de carácter humanitario tras desastres de componente natural que no han generado este tipo de debates al consistir, básicamente, en la utilización de las capacidades militares al servicio de las operaciones de ayuda.

Desde una perspectiva económica, como hemos ido viendo, la participación del Ministerio de Defensa en la AOD española y en especial en la acción humanitaria es muy relevante en términos presupuestarios, suponiendo según fuentes oficiales en 2004 casi el 50% de los fondos imputados en este concepto.

En el año 2003 la mayor participación del Ministerio de Defensa fue en Iraq. Según fuentes de la AECI y del propio Ministerio, "se dedicaron 16 millones de euros para satisfacer las necesidades humanitarias de la población iraquí a través de la Unidad Conjunta de Apoyo Humanitario". Esta Unidad se instaló en Um Qasr y operó a través del Buque Galicia y del Hospital Civil de Um Qasr. La Unidad regresó a España y en Julio de 2003 el Gobierno autorizó la participación de tropas en tareas de seguridad y estabilidad en la zona centro–sur de Iraq.

En el año 2004 se incluyeron como acción humanitaria la mayor parte de las aportaciones de AOD de este Ministerio, 44.083.944 con un criterio que no sigue a nuestro juicio criterios sólidos. Al haberse excluido por recomendación del CAD las aportaciones a misiones de la ONU en Kosovo y Bosnia Herzegovina, la mayor parte del gasto del Ministerio ha correspondido a Afganistán y en mucha menor medida a Haití, Granada, Irán, Marruecos o Etiopía y otros. La mayor parte de estos fondos han correspondido a tareas de reconstrucción, consolidación de la paz, labores de policía,.... por lo que aparte de otras consideraciones conceptuales sobre el papel de las Fuerzas Armadas en cuestiones humanitarias, la participación del Ministerio de Defensa sería mucho menor.

Aunque no existe hasta la fecha un marco normativo claro y vinculante para estas cuestiones a nivel internacional, si existen propuestas y posiciones de las Naciones Unidas y de algunos países donantes con tradición en esta materia.

1 La OCHA en colaboración con diversos donantes elaboró en 1994 las llamadas Directrices de Oslo

(Oslo Guideliness) sobre uso de medios militares y de defensa civil en ayuda humanitaria que son hasta la fecha el documento de referencia para este tema. En las Directrices se establece que las FF.AA. nunca deberían participar en asistencia directa a las víctimas, colaborando indirectamente o con apoyo infraestructural. Se insiste en que esta participación debería ser el último recurso, no debería suponer coste adicional alguno y estar siempre bajo control civil. En junio de 2004, el IASC (Comité Permanente Inter. Agencias que agrupa a ONG y Organismos internacionales) publicó un Documento de referencia que renueva los criterios de Oslo[38].

2 Los propios organismos internacionales y organismos donantes han sido conscientes desde hace años de los problemas que plantea la creciente militarización de la ayuda. El CAD elaboró un estudio en 1998 en el que se concluye que la asistencia prestada por medios militares es más cara y en la mayor parte de los casos no se justifica.

3 Algunas cooperaciones bilaterales han elaborado posiciones sobre esta materia y cuentan con experiencia en la utilización de medios militares en los aspectos logísticos, de seguridad o de información vinculados a la ayuda humanitaria.

4 Las FF.AA. de diversos países u organismos multilaterales como la OTAN, por su parte, han creado desde hace años los llamados equipos CIMIC (Cooperación Cívico Militar) que han participado en ciertas actividades humanitarias dentro de operaciones de paz o de otro tipo. En cualquier caso el objetivo de los equipos CIMIC es complementar el despliegue militar y por eso, aunque en ocasiones puedan tener una mayor vinculación con lo humanitario, no es ésta su misión fundamental.

5 En este contexto, algunos de los elementos de esta cuestión que generan debates serían:

a) La militarización de la ayuda humanitaria puede conllevar un rechazo de la población civil a la que se pretende ayudar
b) La militarización de la ayuda supone un riesgo para los trabajadores humanitarios y para el acceso a las víctimas
c) La "ayuda humanitaria" prestada por los ejércitos puede ser parcial
d) La "ayuda humanitaria" prestada por los ejércitos es cara y poco eficiente
e) La militarización de la ayuda humanitaria como instrumento propagandístico de los Estados.

Rebasa los objetivos de este Informe profundizar más en este tema. En cualquier caso, la delimitación clara del papel de las Fuerzas Armadas en la respuesta a desastres y conflictos es una tarea insoslayable para nuestra cooperación y uno de los retos para los años venideros..

4.4
El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Su participación en la AOD bilateral española es bastante relevante con cifras en torno a los 25 millones de Euros anuales lo que le sitúa como el cuarto Ministerio en contribuciones de AOD. La cantidad que se imputa como acción humanitaria en 2004, fue de 4.248.000 que fueron dedicados a ayuda a refugiados. Otros 16.028.786 euros que se consideran AOD como ayuda a refugiados en el país donante y otros no se incluyen como acción humanitaria.

La contabilización de gastos de ayuda a refugiados en el país donante, que aumenta enormemente las cifras de AOD en algunos países, es otro de los temas de controversia y necesitado de clarificación en el seno del CAD.

4.5
El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Los créditos FAD.

El uso del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como herramienta al servicio de la acción humanitaria ha sido criticado desde hace muchos años y desde diversos frentes, por su clara inadecuación a los objetivos y a los plazos de una ayuda humanitaria eficaz. Los propios técnicos del actual Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, responsable de los créditos FAD, son contrarios a su utilización en situaciones crisis o de post-emergencia. Pese a ello, durante los años 2003 y 2004 se continuó haciendo uso del FAD para situaciones de emergencia, incorporando algunas novedades como la de un mayor uso de los FAD donación , es decir no reembolsables. Como algún funcionario nos dijo "el FAD es un instrumento lucido en términos de importe". Al no ser propiamente sus objetivos humanitarios, hacemos aquí, simplemente una reseña de aquellos créditos FAD que se han concedido en situaciones de crisis o que han sido justificados por ese motivo.

En 2003, Iraq, como no podía ser menos, fue el principal receptor de este tipo de ayudas. El Consejo de Ministros aprobó la concesión de una línea de ayuda no reembolsable por importe de 20 millones de euros a los países afectados por el conflicto sin precisar su distribución ni cantidades concretas por país. En una primera fase, argumentando que no había autoridad iraquí con la que formalizar la ayuda, se firmó un memorando y un convenio de colaboración con el gobierno de Jordania por valor de 8 millones de euros

mediante los cuales se suministraron equipos de emergencia, suministros sanitarios, vacunas y medicinas. Los otros 12 millones se destinaban a financiar la reconstrucción de tres centros escolares en Bagdad y la dotación de medios hospitalarios que fue al final concedido a la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA).

Asimismo el FAD se usó para financiar a diversos organismos de la ONU en Iraq (OMS, ACNUR, OCHA) por valor de 2 millones y medio de dólares.

Tanto en 2003 como en 2004 se utilizaron en Iraq donaciones FAD para la emisión de moneda iraquí por valor de más de 30 millones de euros. En conjunto las operaciones FAD realizadas en Iraq desde el inicio de la guerra hasta mediados de 2005 ha sido de unos 98 millones de dólares.

Las originales denominaciones de los proyectos y el uso ambiguo de los términos llevan a veces a cuestiones curiosas cuando se trata de hacer un seguimiento de este tipo de instrumentos de cooperación. Así, en el Seguimiento del PACI 2003 aparece en el epígrafe de ayuda de emergencia la concesión de un crédito a Argentina por valor de más de 27 millones de euros. Al ser un crédito reembolsable nos sorprendía su contabilización en el epígrafe de ayuda de emergencia tal y como lo considera el CAD. Al final, se trataba de un error ya que era un crédito concedido con motivo de la "emergencia" de sanidad y educación en Argentina del año 2002 y así figuraba en la concesión.

En 2004 se continuaron usando los FAD para Iraq pero como donación sólo fueron los de contribución a la emisión de moneda. FAD convencionales se concedieron al Fondo Multilateral para la Reconstrucción de Iraq gestionado por el Banco Mundial por valor de 20 millones de dólares. (En 2005 se concedió otro similar para el Fondo gestionado por PNUD).

Tras el terremoto ocurrido en Bam (Irán) a finales de 2003 se concedió ya en 2004 un FAD donación por valor de 20 millones de euros.
Supuestamente la donación debía financiar la reconstrucción en los sectores de salud, educación, agua potable y otras infraestructuras. En junio de 2005 no había empezado la ejecución y tan siquiera se había concretado la formulación de los proyectos ya que ahora la prioridad parecía ser los equipos y el software para la reconstrucción virtual de la ciudadela de Bam.

De un modo similar, tras el terremoto de Alhucemas de febrero de 2004 se concedió a Marruecos una donación FAD de 10 millones de euros para reconstrucción de infraestructuras básicas. Esta donación, sin embargo, es de carácter ligado a la compra de bienes y servicios españoles en proyectos de asistencia y reconstrucción. También fueron concedidos otros 9,2 millones de euros en operaciones de conversión de deuda con el compromiso de liberar recursos en las zonas afectadas por el terremoto, con un carácter ligado del 50%. Afortunadamente, esta operación de conversión de deuda no ha sido contabilizada como acción humanitaria.

Por último el desastre del sureste asiático de finales de 2004 justificó ya en 2004 una primera donación FAD de 2 millones de euros que se ampliaría con otras en 2005.

La lentitud en los procedimientos de este tipo de instrumentos de gran complejidad en su gestión económica y procedimental hace que no sean adecuados tampoco para situaciones de rehabilitación post – desastre. En el seguimiento de desembolsos de fondos en 2003 y 2004 hemos encontrado algunos concedidos en el año 2000 a Mozambique tras las inundaciones que afectaron al país o a Guatemala en años anteriores.

En cualquier caso, el reflejo a seguir usando el llamado modelo Hércules más FAD como patrón de respuesta ante emergencias aunque se ha reducido, ha continuado. O se ha complementado como en el caso del Tsunami con el modelo "Galicia más FAD" ya que el envío de tropas en el buque Galicia de la Armada parece convertirse en habitual.

.iecah.

La acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y... mucho más

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Elaborado por el Instituto
de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

Madrid, diciembre de 2006

.Capítulo 3.

La ayuda humanitaria española en 2005: un año de transición*

*
Articulo elaborado por **Francisco Rey**,
codirector del IECAH,
con la colaboración de **Pepe Mirabal**.

1

Introducción

Tras los convulsos años 2003 y 2004 que analizamos en el *Informe* anterior y que se vieron marcados por la confusión en materia humanitaria que creó la participación de contingentes militares españoles en Iraq y el uso de la retórica humanitaria para legitimar aquella invasión, el año 2005 se ha caracterizado dentro de la acción humanitaria española por un mayor rigor en el uso de los fondos de respuesta a conflictos y desastres naturales y por lentos avances en materia de gestión de la ayuda. El fuerte peso que durante el año 2005 tuvo la respuesta ante desastres naturales, obviamente menos sensible políticamente, ha hecho que en conjunto la ayuda pudiera dirigirse más a la satisfacción de las necesidades de los afectados y estuviera menos influida por criterios de otro tipo.

En efecto, la aprobación a finales de 2004 del Plan Director 2005-2008 y la posterior puesta en marcha del Plan Anual de Cooperación Internacional 2005 (PACI) han abierto un nuevo marco para el trabajo humanitario del conjunto de actores de la cooperación española más en consonancia con los principios y valores internacionales y con los acuerdos internacionales al respecto.

Desde una perspectiva presupuestaria, según fuentes oficiales, se ha sobrepasado la cifra de 108 millones de euros de acción humanitaria oficial, lo que supondría duplicar los fondos respecto a los consignados en la versión definitiva del seguimiento del PACI del año 2004. Sin embargo, como veremos en el análisis posterior, vuelve a haber un crecimiento espectacular de las cifras de ayuda humanitaria imputadas al Ministerio de Defensa que en algunos casos nos parecen discutibles. La distribución de los fondos humanitarios en el periodo se ha adaptado más a las necesidades derivadas de las diferentes crisis que se han vivido durante el año, y el compromiso multilateral de nuestra ayuda también se ha incrementado. También ha sido notorio el crecimiento de fondos hacia África. Las Comunidades Autónomas han aumentado su participación en este rubro y suponen casi una cuarta parte del total de ayuda humanitaria pública. Asimismo las entidades locales han aumentado casi un 50 % su aportación.

Sin embargo en materia de gestión, y especialmente en lo que afecta a la reforma y fortalecimiento de la acción humanitaria pública, los pasos dados en 2005 han sido muy escasos. El borrador de la Estrategia de Acción Humanitaria apenas se inició en 2005 y solo estará deseablemente aprobado a finales de 2006. Del mismo modo, la puesta en marcha de los compromisos asumidos en la Buena Donación Humanitaria (GHD) no se han plasmado en un Plan de Acción tal como la propia GHD propone. Los cambios en la estructura de la AECI en materia humanitaria han sido muy superficiales, y la aprobación de la ley de Agencias y la necesaria adaptación de la AECI a lo que en ella se dispone ha ralentizado estas reformas. En materia de coordinación con otros actores también los avances son escasos y únicamente se han concretado algunos convenios para este tema con algunas ONG.

Año de transición, por tanto, marcado por la respuesta a los desastres naturales.

2

Una visión general de la acción humanitaria española en 2005

2.1 La acción humanitaria en el Plan Director

En enero de 2005 comenzaba su andadura el Plan Director 2005–2008, que incluye por vez primera referencias precisas sobre acción humanitaria. Recogemos por tanto algunas de estas referencias para tener una idea más cabal de hasta qué punto se ha avanzado en lo previsto en el Plan Director o no.

El capítulo de acción humanitaria comienza con algunas novedades destacables:

- Reconocimiento del papel creciente que la acción humanitaria tiene dentro de la cooperación en el nuevo contexto internacional y respeto a su especificidad.
- Reconocimiento de la limitada definición de la AH que da la LCID (ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998).
- Énfasis en el respeto del marco internacional y en los principios y valores de la AH. Así, el Plan Director proclama:
- El **criterio vector** de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará **orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección.** Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un **principio de imparciali-**

dad, neutralidad y no discriminación son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y **de acuerdo al derecho internacional**.

Se establecen como ejes estratégicos:

- Adecuación institucional de los órganos de la cooperación española existentes a las particularidades requeridas en la AH, de tal forma que se consiga una mayor eficacia tanto en su articulación como en su ejecución.
- Concepto amplio de acción humanitaria que abordará las fases previas al desastre (preparación, mitigación y prevención) junto con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación, etc.) y dentro de un *continuum operacional*. En cualquier caso, la articulación con actuaciones de medio y largo plazo no será un prerrequisito para aquellos contextos donde la prestación de asistencia y protección sea urgente y de ella dependan las vidas y la dignidad de las víctimas.
- Las acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación deberán incorporarse a todos los niveles de planificación del desarrollo (estrategias-país, programas, proyectos), sobre todo en aquellos países proclives a este tipo de crisis. Las actuaciones humanitarias de la cooperación española procurarán la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda e incorporarán el enfoque de género en sus acciones. Deberá prestarse especial atención a los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz impulsando el uso coordinado de diversos instrumentos de ayuda pero eliminando los instrumentos de ayuda ligada inadecuados a las necesidades de estos contextos.
- La acción humanitaria española dedicará esfuerzos a las tareas de sensibilización e incidencia sobre cuestiones humanitarias. Se impulsará este tipo de trabajo en foros internacionales y de cara a la sociedad española.

En el apartado de prioridades se establece que "para mejorar la eficacia e impacto de la acción humanitaria será preciso definir el papel de los diversos actores, sus competencias y mecanismos de coordinación. La alta dirección de toda la acción humanitaria oficial española debe recaer en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y sus funciones básicas deben ser la coordinación, la financiación y la ejecución".

El Plan Director hace también referencia a los aspectos procedimentales o de organización concreta proponiendo algunas cuestiones:

- Se creará una Oficina de Ayuda Humanitaria. La Oficina contará con la suficiente capacidad logística y de recursos humanos adecuados para poder trabajar de modo eficaz.
- Se establecerán sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que eviten la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimicen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales.
- Se fortalecerá el papel de las OTC y de las Embajadas de España sobre todo en aquellos países prioritarios y proclives a desastres o crisis de todo tipo.

En el apartado económico se propone:

- El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD bilateral en el 2008.
- Se creará un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria que canalice a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados y que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y postemergencia. En este fondo podrán participar otros actores de la cooperación autonómica y local y empresas privadas.
- Los fondos dedicados a la acción humanitaria serán no reembolsables y desvinculados, siguiendo las normas internacionales al respecto.
- Se concretarán procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG. Se estudiarán entre otras posibilidades: acuerdos marco, contratos programa, mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios y programas firmados por la AECI con ONG u otros actores que puedan actuar en cada caso
- Respecto a la contabilización de gastos de operaciones militares como ayuda humanitaria y AOD, se realizará siguiendo las orientaciones establecidas por el CAD.
- Cualquier aumento de la cantidad de la ayuda irá en paralelo a una mejora de los sistemas de control y garantía de calidad y al establecimiento de mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, en línea con las propuestas internacionales en la materia.

En definitiva, la lógica de base del Plan Director en materia humanitaria es la de incorporar a nuestra cooperación a las tendencias internacionales, la GHD en primer lugar, entre los donantes más comprometidos, desde el respeto al marco jurídico y ético que debe regir las actuaciones humanitarias. Este enfoque ha contado, en las grandes líneas, con el apoyo de todos los actores de la cooperación. Por último, en esta referencia al Plan Director, el capítulo dedicado a la prevención de conflictos y la construcción de la paz plantea la relación entre seguridad y desarrollo desde la lógica de la seguridad humana y propone convertir a nuestro país en un activo "constructor de la paz", que debe convertirse en una seña de identidad de nuestra cooperación. Para ello, se proponen numerosas líneas estratégicas que pasan por la utilización de diversos instrumentos, desde la alerta temprana hasta el apoyo a organismos internacionales especializados, pero no centradas en el uso condicionado de la asistencia humanitaria.

2.2
El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2005

El PACI 2005 recoge en su capítulo 6, "Una acción humanitaria imparcial, neutral y activa en la construcción de la paz", los cuatro aspectos básicos que pretenden avanzar lo dispuesto en el Plan Director durante el año 2005:

- Fortalecimiento estructural: reforma del área de ayuda humanitaria de la AECI.
- Mejoras en la planificación, gestión y evaluación con énfasis en la coordinación: se incluyen aquí la elaboración de manuales, la puesta en marcha de procedimientos específicos de financiación de ONG humanitarias y la realización de seminarios de sensibilización.
- Aumento presupuestario hasta alcanzar el 7% de la AOD bilateral lo que supone un crecimiento del 76% respecto a 2004.
- Al mismo tiempo se incorpora un apartado especial relativo al apoyo a las víctimas del tsunami tanto en el aspecto humanitario como en las tareas de reconstrucción posterior.

Los objetivos para 2005, excepción hecha de las reformas estructurales, no eran muy ambiciosos, pese a lo cual, según el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación el logro de este apartado, sería:



Cumplimiento PACI 2005

Fuente: Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.



Capítulo VI. Una acción humanitaria imparcial, neutral y activa en la construcción de la paz

Objetivos	Actividades / indicadores	Progreso en 2005	%	Observaciones
Emprender una reforma estructural de la política española de Acción Humanitaria	Reformar y fortalecer el área de Ayuda Humanitaria de la AECI dotándola de adecuados medios técnicos y materiales.	INICIADO	-	Reforzada el área de acción humanitaria de la AECI con la contratación de dos incorporación de una funcionaria más, de nivel 26. Esa tendencia se ha mantenido en 2006, contratándose dos asistencias más, renovándose las anteriores e incorporando otra funcionaria de nivel 26, a la espera de que se materialice la reforma interna de la Agencia, previsiblemente en 2007.
	Elaborar un manual de actuaciones que permita la integración de los agentes locales en todo el proceso de la acción humanitaria.	APLAZADO	0%	La aprobación de la Estrategia de Acción Humanitaria podría estimular la participación de agentes locales en la Acción Humanitaria de la AECI y ello dar lugar a laelaboración de un documento que aporte líneas directrices.
	Empezar a formular los procedimientos específicos de financiación de ONGD humanitarias.	AVANZADO	-	Apertura de 3 Convenios de Ayuda Humanitaria de la SECI con Cruz Roja Española, Acción contra el Hambre y MPDL, Solidaridad Internacional y Paz y Tercer Mundo, los dos primeros sin acotamiento geográfico, y el último orientado a proyectos de seguridad alimentaria en los ampamentos de refugiados saharauis en Tindouf, Argelia.
Acercar la acción humanitaria española al 7% de la AOD bilateral	Desembolsar 89,3 millones de euros en concepto de acción humanitaria.	SUPERADO	121,1%	La AOD española destinada a la acción humanitaria totalizó 108,1 millones de euros.

Nuestra visión es necesariamente algo menos optimista y salvo en el apartado económico –con las consideraciones y matizaciones que haremos a continuación– creemos que en el resto de aspectos los avances son escasos. El cumplimiento de los ambiciosos objetivos del Plan Director hubiera aconsejado también mayor altura de miras en el PACI 2005. Es notorio, por ejemplo, que pese al sugerente nombre del capítulo "[...] en la construcción de la paz", el documento no dice nada que permita avanzar en este tema y en el papel que la AH pueda jugar en las zonas de conflicto armado o en situaciones posbélicas, por ejemplo.

2.3 Un fuerte crecimiento económico... con algunas dudas

Los datos de fondos destinados a la acción humanitaria en 2005 muestran un elevado crecimiento respecto a los datos del seguimiento definitivo del PACI 2004. Hacemos esta matización pues ya hemos dicho que el sistema de cómputo de los gastos humanitarios se ha prestado a algunas interpretaciones que han hecho que la consideración de algunas partidas sea discutible. Con los datos oficiales al día de hoy, tendríamos:

f7

Distribución de la AOD por agentes y modalidades de ayuda (2005)

Fuente: Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.

f7

Agente	AOD Multilateral			AOD Bilateral neta / otras modalidades de ayuda					Total AOD
	Aportaciones a la UE	Contribuciones a OIF	Contribuciones a OINF	Créditos (FAD y FCM)	Donaciones (operaciones de deuda)	Donaciones (programas/ proyectos)	Acción Humanitaria	Sensibilización y educación para el desarrollo	
Ministerio de Administraciones Públicas	0	0	45.024	0	0	303.467	0	0	348.491
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0	703.151	0	0	1.169.086	0	0	1.872.237
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	0	0	46.279.977	52.503.450	0	362.926.692	34.011.751	2.810.237	498.532.107
Del cual: AECI	0	0	0	0	0	347.211.517	34.011.751	2.794.727	384.017.995
Ministerio de Cultura	0	0	150.000	0	0	1.192.194	0	0	1.342.194
Ministerio de Defensa	0	0	0	0	0	13.298.189	24.238.366	0	37.536.555
Ministerio de Economía y Hacienda	630.630.000	246.070.567	2.190	0	502.073.353	569.061	0	0	1.379.345.172
Ministerio de Educación y Ciencia	0	0	180.000	0	0	8.697.443	0	0	8.877.443
Ministerio de Fomento	0	0	153.816	0	0	1.048.292	0	0	1.202.109
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	0	0	369.171	46.733.508	0	13.128.635	0	0	60.231.315
Ministerio del Interior	0	0	0	0	0	1.512.292	0	0	1.512.292
Ministerio de Medio Ambiente	0	0	1.181.158	0	0	5.055.812	65.500	0	6.302.470
Ministerio de Sanidad y Consumo	0	0	3.066.152	0	0	3.060.260	9.491	0	6.135.903
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	0	0	807.923	0	0	10.315.892	15.475.740	0	26.599.555
Ministerio de Vivienda	0	0	0	0	0	456.330	0	0	456.330
Otras entidades públicas	0	0	0	0	0	12.943.425	0	0	12.943.425
Total Administración General del Estado	**630.630.000**	**246.070.567**	**52.938.562**	**99.236.958**	**502.073.353**	**435.677.069**	**73.800.849**	**2.810.237**	**2.043.237.596**
Total Comunidades Autónomas	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**223.723.242**	**24.142.692**	**18.398.516**	**266.264.450**
Total Entidades Locales	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**100.367.203**	**10.132.810**	**8.362.510**	**118.862.523**
Total AOD neta española (euros)	**630.630.000**	**246.070.567**	**52.938.562**	**99.236.958**	**502.073.353**	**759.767.514**	**108.076.351**	**29.571.264**	**2.428.364.569**

Como vemos, son básicamente tres los ministerios que computan partidas de acción humanitaria: Exteriores y Cooperación, Defensa, y Trabajo y Asuntos Sociales.

La evolución que han tenido las partidas de acción humanitaria en esos ministerios y en la cooperación descentralizada en los últimos años sería:

f8

Ayuda Humanitaria Española. 1998–2005

Fuente: PACI seguimiento 2002; PACI seguimiento 2003, 2004, 2005; Avance seguimiento PACI 2004; Seguimiento y notificaciones Gabinete AECI. Hasta el año 2003 el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años.



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	avance 2004	defini. 2004	2005
Ayuda Humanitaria Total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89	54,22	108,07
% de AH sobre total de AOD	2%	5%	3%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%	2,73%	4,45%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,30	13,9[18]	13,9	34,01
% AECI				29,2%	25%	25,34%	15.1%	25,6%	31,2%
AOD Mº de Defensa (De 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34[19]	0.93	24,23
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales							4,25[20]	4,25	15,47
Comunidades Autónomas							18,08	18,45	24,14
Entidades locales							0	6,21	10,13

Elaboración propia. En millones de Euros constantes de 2001.

18
En el Avance seguimiento PACI 2004 se imputan 18.234.292 euros al Ministerio de Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por AECI.

19
En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 euros del Ministerio de Defensa a Acción Humanitaria, lo que suponía el 97% de los gastos de AOD de este Ministerio. Estos datos fueron luego modificados.

20
Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005.

En un primer análisis saltan a la vista algunas cuestiones:

- Duplicación de fondos respecto a 2004.
- Crecimiento de los fondos ejecutados por la AECI.
- Enorme crecimiento de las partidas de acción humanitaria computadas en el Ministerio de Defensa.
- Crecimiento de las partidas del MTAS.
- Crecimiento de la aportación humanitaria de las Comunidades Autónomas.
- Crecimiento de la aportación de las entidades locales. La suma de CC. AA. y entidades locales supone casi un tercio del total de la ayuda.

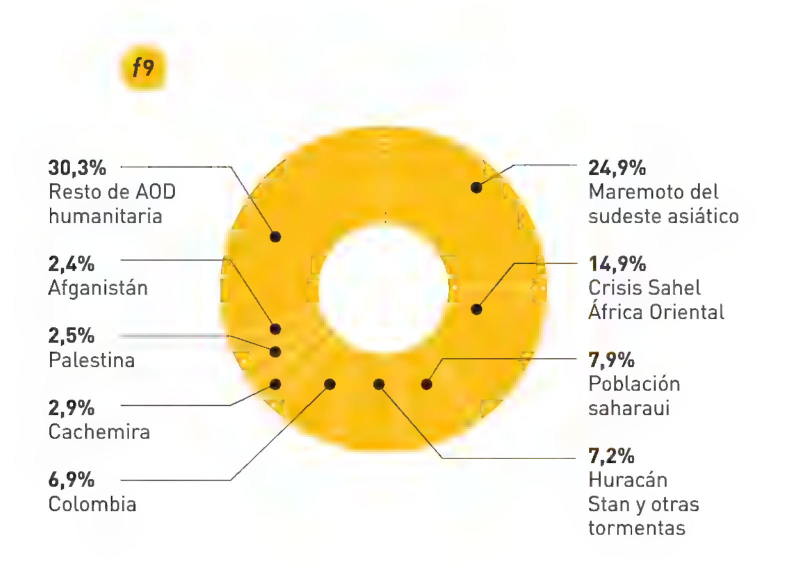
De este modo, el crecimiento en los fondos está bastante repartido, lo que es reflejo de una tendencia del conjunto de la cooperación española.[21]

2.4 Distribución geográfica

Como se ha puesto de manifiesto, el maremoto del sudeste asiático marcó la respuesta humanitaria en 2005 y una cuarta parte de los recursos fueron destinados a esa crisis. Como en otro capítulo de este informe analizamos en detalle ese tema, no nos detenemos ahora en él. Las crisis del Sahel y de África Oriental, así como la ayuda a los refugiados saharauis y los huracanes en Centroamérica y el Caribe, fueron las otras crisis más financiadas.

f9

Distribución de los desembolsos de AOD española por crisis humanitarias (2005)
Fuente: Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.



21 Hay que hacer constar que aunque obtuvimos datos provisionales del "volcado" de datos de DGPOLDE en el mes de julio, los datos definitivos no se han hecho públicos hasta finales de octubre de 2006. El PACI 2006 preveía la publicación del Avance de Seguimiento 2005 el 31 de marzo de 2006, cosa que no se produjo. Esta demora ha supuesto una complicación en la elaboración del Informe.

La respuesta al terremoto de Cachemira fue menor de lo que podría esperarse, y se mantuvo el compromiso con algunas crisis de larga duración como las que afectan a Colombia o los territorios palestinos.

También se han computado cantidades de AH en Iraq y Kosovo que pensamos que no reúnen las condiciones para incorporarse en este apartado.

- Iraq: 2.372.681 euros.
- Kosovo: 526.144 euros.

Debido al extremo rigor de la temporada de huracanes en 2005, una buena parte de la ayuda se dirigió a paliar sus consecuencias.

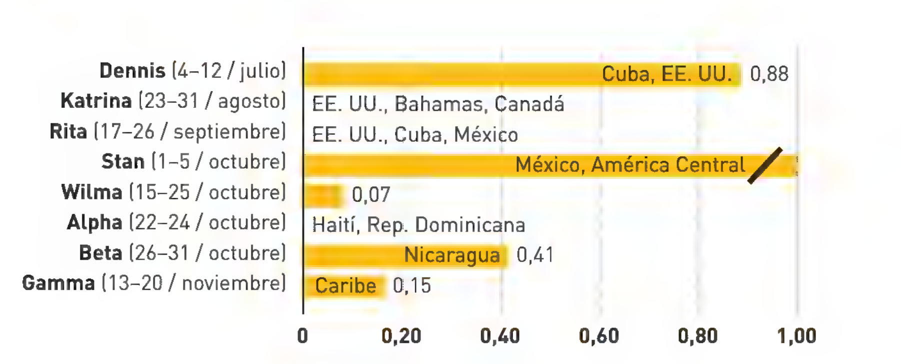
*f*10

La AOD española dirigida a paliar los efectos de la temporada de huracanes y tormentas tropicales en el Atlántico (2005)

Fuente: Seguimiento PACI 2005. DGPOLDE. Octubre 2006.

En millones de euros





2.5 Contribuciones multilaterales

Aunque como vimos en la Figura 7 el actual sistema de cómputo sitúa la acción humanitaria dentro de las contribuciones bilaterales, existe un componente multilateral que se plasma tanto en contribuciones de la AECI que analizaremos más tarde como en otras contribuciones a organismos multilaterales de carácter humanitario o para acciones humanitarias.

f11

Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2005

Fuente: Elaboración propia.

En euros



Aportaciones multilaterales españolas a organismos de carácter humanitario 2005	
Plan de Ayuda para la Seguridad Alimentaria	20.135
Comisión Internacional Humanitaria de Establecimiento de los Hechos (CIHEH)	8.268
Oficina Del Coordinador De Asuntos Humanitarios (UNOCHA)	100.000
Oficina del Alto Comisario de Naciones Unidas de Derechos Humanos en Colombia	200.000
ACNUR. Programa Desplazados Internos en Colombia	200.000
ACNUR. Programa para Refugiados Saharahuis	270.000
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	3.140.000
Programa Mundial De Alimentos (PMA)	960.000
Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	1.800.000
Oficina Representante Oficial de Niños y Conflictos Armados	24.000
Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS)	3.007.005
Federación de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja	110.000
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	900.000
TOTAL	**10.739.408**

3

Distribución por organismos implicados

3.1
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Durante el año 2005 toda la acción humanitaria del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ha canalizado a través de la AECI y la práctica totalidad de esta por medio del Gabinete Técnico de la Agencia. Tan solo quedan fuera del Gabinete 3.146.195 euros de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal y algo más de 700.000 euros de las Direcciones geográficas.

Tras el comienzo de la aplicación del Plan Director y de los sucesivos PACI 2005 y 2006 que van concretando aspectos humanitarios, lo más relevante durante 2005 ha sido el inicio de elaboración de Documentos de Estrategia Sectoriales (DES) y Documentos de Estrategia País (DEP). Dentro de los DES, uno está dedicado a la Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz y otro a la Estrategia de Acción Humanitaria. Durante 2005 simplemente se inició el proceso y se comenzaron a elaborar los primeros borradores.

En el siguiente capítulo veremos con más detalle el trabajo humanitario de la AECI.

3.2
Ministerio de Defensa

El año 2005 ha vivido un nuevo repunte de los desembolsos del Ministerio de Defensa en materia humanitaria, que llega a alcanzar según las cifras oficiales los 24.238.366 euros de un total de AOD del MINISDEF de 37.536.555 euros. Tras el baile de cifras de 2004 que ya hemos comentado, esta cantidad supone un crecimiento del 2.484% respecto al año anterior. Los motivos de tan espectacular crecimiento tienen que ver, obviamente, con la participación de las FAS en la respuesta al tsunami en la llamada operación Respuesta Solidaria y en menor medida con el despliegue en Pakistán, Afganistán o Haití. En los dos primeros casos se ha tratado de desastres naturales –eso sí, en zonas conflictivas– mientras que en Haití o Afganistán el desembolso humanitario ha sido dentro de operaciones de paz. Si en el caso de desastres naturales el despliegue de medios militares, y su conveniencia o no, tiene que ver con cuestiones de eficacia, adecuación y con el componente logístico, pero no plantean problemas de otro tipo, en el caso de la coincidencia dentro de operaciones militares con mandatos muy amplios, como es el caso de ISAF, que cada vez participa más directamente en acciones de combate, los problemas son más graves y cuestionan el carácter humanitario de este despliegue.

3.2.1
La operación Respuesta Solidaria

Tras la decisión del Gobierno, se puso en marcha esta operación, que comenzó con el envío de un destacamento aéreo de tres aviones CAS-235 y dos Hércules C-130 de apoyo al despliegue, y un destacamento naval mediante el envío del buque *Galicia* con una unidad de ingenieros. Una vez en el área, la actividad de las tropas consistió básicamente en la reconstrucción de infraestructuras en la zona de Banda Aceh (desescombro, acondicionamiento, drenaje, potabilización), la atención sanitaria y el transporte de bienes y suministros humanitarios, así como el de personal.

En el capítulo dedicado a la respuesta al tsunami se analiza más en profundidad este tema, pero entresacamos de él que: "El Ministerio de Defensa envió cinco aviones y 85 miembros del personal militar antes de la llegada del buque *Galicia* a Indonesia. Este zarpó de España el 15 de enero, llegó a Indonesia el 8 de febrero (44 días después del tsunami) y permaneció allí durante 46 días".

El coste de la operación fue de algo más de ocho millones de euros, lo que supone el 36,25% del total de AOD del MINISDEF en el año.

3.2.2
Pakistán

Dentro de la operación de la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN, el trabajo de las tropas españolas, unidades de ingenieros sobre todo, tuvo también que ver con la reconstrucción, la asistencia sanitaria y la cooperación y asesoramiento a autoridades civiles. El monto total de la operación en Pakistán fue de 2.178.742 euros.

También en este caso el despliegue de los medios militares fue bastante lento y no comenzaron sus tareas en la zona hasta más de 15 días de ocurrido el terremoto.

3.2.3 Afganistán

La misión de las tropas españolas en Afganistán dentro de la ISAF liderada por la OTAN es, tal vez, una de las más complejas y confusas en las que han participado contingentes españoles en misiones en el exterior a lo largo de la historia. El deslizamiento de una operación de imposición de la paz, de las previstas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, a misiones de combate hasta ahora realizadas por las tropas norteamericanas de la llamada operación Libertad Duradera –que no cuenta con soporte de la ONU y es, por tanto, jurídicamente ilegal–, es una de las cuestiones más sorprendentes de las tomas de posición de los Gobiernos de la OTAN en los últimos tiempos siguiendo al dictado los intereses estadounidenses.

Desde la perspectiva española, nuestras tropas participan en el PRT (Equipo Provincial de Reconstrucción) de Qal e Naw en la región de Badghis y en el de Herat. En el PRT hay también un componente civil representado por la AECI, pero cuyos proyectos han sido computados en su mayor parte como de reconstrucción y no como AH (solo 246.589 euros se han contabilizado en este concepto). De hecho, solo se han computado en Afganistán gastos humanitarios por valor de 589.178 euros.

3.2.4 Haití

El destacamento español que actuó durante 2005 en Haití en el marco de MINUSTAH colaboró en algunas tareas de índole humanitaria complementarias de su misión de paz y mantenimiento de la seguridad. Como en otros caso, las tareas han sido básicamente en los sectores de la reconstrucción, la asistencia sanitaria, el transporte y los proyectos de asesoramiento y coordinación con autoridades civiles. El monto total de la AOD en Haití gestionada por el MINISDEF fue de 2.105.109 euros, pero solo se contabilizan como de AH 769.369 euros.

3.3 La ley orgánica de Defensa Nacional

El 18 de noviembre de 2005 se publicaba en el BOE la ley orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional que, por vez primera en una ley de este tipo, contiene alusiones a la ayuda humanitaria. Así, el artículo 15.2, dentro del apartado de misiones de las FAS, dice: "Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria". En el artículo 16.c se dice además: "[...] así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos". Por último, el artículo 19.b sobre condiciones de las misiones en el exterior dice "que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización, o de mantenimiento y preservación de la paz previstos en y ordenados por las mencionadas organizaciones".

Esta norma, que en aras del principio de unidad de acción exterior debe ser compatible con los previsto en la ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, deberá ser desarrollada en todos sus aspectos y, en cualquier caso, ser coherente con los compromisos internacionales establecidos por nuestro país en la GHD u otros donde se concrete el uso de medios militares para la acción humanitaria. Conviene recordar que la OCHA, en colaboración con diversos donantes, elaboró en 1994 las llamadas Directrices de Oslo (*Oslo Guidelines*) sobre uso de medios militares y de defensa civil en ayuda humanitaria, que son hasta la fecha el documento de referencia para este tema. En las directrices se establece que las FAS nunca deberían participar en asistencia directa a las víctimas, sino colaborar indirectamente o con apoyo infraestructural. Se insiste en que esta participación debería ser el último recurso, no debería suponer coste adicional alguno y estar siempre bajo control civil. En junio de 2004, el IASC (Comité Permanente Interagencias que agrupa a ONG y organismos internacionales) publicó un documento de referencia que renueva los criterios de Oslo.[22]

También la GHD explicita lo siguiente:

19 Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.

22 Ver http://www.reliefweb.int /library/documents/2004/ocha-civmil-28jun.pdf.

20 Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

Por ello, parece un reto fundamental para la acción humanitaria en nuestro país el delimitar claramente el papel de las FAS y establecer entre los organismos implicados propuestas de articulación práctica que minimicen la confusión.

Aunque de consecuencias aún imprevisibles para la acción humanitaria española, y para no avanzar en la clarificación a la que hacíamos referencia sino todo lo contrario, el Consejo de Ministros del 7 de octubre de 2005 creaba la Unidad Militar de Emergencias (UME) para "dar una respuesta rápida en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas". Fue ya en enero de 2006 cuando se publicó este acuerdo del Consejo de Ministros y se aprobó la financiación necesaria para el periodo 2006–2008 por un importe de 903 millones de euros. Hasta la fecha las tareas que se asignarían a la UME se circunscriben al territorio nacional, pero sus propios mandos no se han recatado en reconocer públicamente que podrían ser utilizadas en caso de desastre fuera de nuestras fronteras.

3.3 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

El CAD permite, desde hace algunos años, que los donantes computen como gastos de AOD y de ayuda de emergencia algunos desembolsos realizados en sus propios países para la atención a los refugiados. Ha sido un tema polémico en el mundo de la cooperación, pues algunos países han aumentado mucho estas partidas que, obviamente, no suponen desembolsos netos en los países en desarrollo. Por ello, el CAD ha ido estableciendo ciertos límites a este cómputo, fijando el plazo de un año para poder ser considerado como ayuda de emergencia, por ejemplo.

En el caso español se han computado como acción humanitaria las actividades relacionadas con la acogida y la atención psicosocial y de otro tipo a los solicitantes de asilo en España. Según los datos oficiales, en 2005 el MTAS dedicó 15.475.740 euros a estas actividades. En el informe de 2006 tenemos la intención de analizar más en detalle esta cuestión, ya que dadas las cifras tan escasas de solicitudes de asilo que son admitidas, nos parece una cantidad muy elevada.

3.4 Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Lo más destacable y positivo durante el año 2005 ha sido la no utilización del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) como instrumento para respuesta humanitaria. No entramos en este informe en el papel del FAD como instrumento de la cooperación española con otros objetivos, pero siempre hemos sido críticos con su utilización en situaciones de crisis o post-crisis y por ello nos congratulamos de su falta de utilización durante este periodo en estos contextos.

Tras el tsunami se aprobaron créditos FAD por valor de 50 millones de euros computados en 2004. Además, la mayor parte de ellos eran reembolsables. no donación, como se hizo en otras crisis como Afganistán o Iraq, lo que plantea un uso del FAD en estos contextos similar al que se hizo tras el huracán *Mitch* en 1998. Esta decisión fue muy criticada en el sector humanitario y al día de hoy desconocemos el grado de ejecución o de puesta en marcha de estos créditos. [23]

23 Ver Intermón Oxfam: *Los FAD para el tsunami se quedan en casa. Un análisis de la respuesta española al tsunami asiático*, diciembre 2005.

.Capítulo 4.

La acción humanitaria de la AECI en 2005*

*

Artículo elaborado por **Pepe Mirabal**,
investigador del IECAH,
con la colaboración de **Francisco Rey.**

1

Introducción

Si el anterior periodo 2003–2004 fue crucial para el desarrollo de la AH española, este último que estudiamos (2005) ha sido determinante. Es como presenciar el antes y el después de un anuncio de un producto *milagroso* que promete quitar la grasa que sobra. No hay duda de que la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008 y el seguimiento de las pautas del formulario de los 14 puntos han sido algunos de los ingredientes mágicos para conseguir este cambio. Solo basta recordar la perversa manera con que el anterior Gobierno usó la retórica humanitaria para intervenir en Iraq y cómo contaminó lingüísticamente la AH al hablar de "guerra humanitaria" y el uso de los FAD como una herramienta al servicio de intereses políticos y económicos. No es de extrañar que nos encontremos más a gusto con la nueva manera con la que el actual Gobierno trata la acción humanitaria; aunque hay algunos *peros*, debemos destacar el enorme esfuerzo realizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Hay avances pero deben consolidarse y concretarse. Se ha mejorado en coordinación, aspecto en el que coinciden todas las entidades estatales y las no gubernamentales, aunque siga habiendo ciertos *reinos de taifas*, donde cada actor prefiere *autonomía* antes que ser tan coordinado. No hay duda de la necesidad de un coordinador aceptado por todos/as, pero el debate sigue sobre quién coordina a quién, y si la AECI será aceptada como el coordinador, parece que sigue vigente.

Algunos de los argumentos para cuestionar ese liderazgo son razones de visibilidad mediática frente a eficiencia (la opinión pública es fuerte y hay que evitar la apariencia de que no se hace nada; a veces da la impresión de que solo se está en un lugar para hacer ver que se cumple con las responsabilidades internacionales); o las inevitables demoras, ya sea por el trayecto a cubrir o por la geografía del terreno o la falta de coordinación que supone la multiplicidad de actores en la zona (muchos surgidos al calor de la fama mediática o al olor del dinero). Pero nos consta una fuerte disposición a superar estos escollos.

2

El creciente papel de la AECI

La AECI ha adquirido un papel relevante como actor humanitario en la respuesta a desastres, sobre todo en catástrofes naturales. Y su presupuesto ha ido creciendo año tras año, como se puede ver en la tabla siguiente, que muestra del 2002 hasta el 2005.

*f*12

Evolución de los presupuestos de acción humanitaria de AECI desde 2002 hasta 2005

En euros. Fuente: AECI.



	2002	2003	2004	2005
Total AH	11.193.567,99	17.138.722,62	19.600.315,51	32.723.067,19

Dado que en el actual organigrama de AECI la ayuda alimentaria y de emergencia se gestionan dentro de la misma unidad, es útil ver el desglose de ambas.

*f*13
Desglose de los presupuestos de AECI desde 2003 hasta 2005 (en euros)
Fuente: Elaboración propia con datos AECI.

Como vemos, desde 2002 el presupuesto se ha multiplicado casi por tres, tanto porque en 2005 hubo numerosas situaciones de emergencia, como por la importancia que se le otorga a la AH, que en muchas ocasiones puede ser un importante escaparate de cómo un país se involucra en el escenario internacional.

Durante el año 2005 la AECI ha cumplimentado con rigor el llamado sistema de los 14 puntos, que sirve para notificar los desembolsos de ayuda humanitaria a la ECHO y a la OCHA. Eso nos ha permitido un mejor acceso a datos fiables. No obstante subsisten pequeñas diferencias en el cómputo que realiza la DGPOLDE y el que realiza la AECI, y por eso puede haber pequeñas diferencias en algunas tablas.

*f*13

	Ayuda Alimentaria	Ayuda Humanitaria			Aumento respecto
	Gastos corrientes	Gastos corrientes	Infraestructura	TOTAL	año anterior (%)
2003	5.679.950,00	7.625.890,99	91.870,00	**13.397.710,99**	19,69
2004	5.339.730,77	10.017.869,23	413.000,00	**15.770.600,00**	17,71
2005	4.390.000,00	24.456.403,37	370.467,81	**29.216.871,18**	85,26

Tomamos la cifra oficial (32.723.067,19 euros) como la real y definitiva, pero uno de los problemas que nos hemos encontrado ha sido la dificultad de encontrar una homogeneidad en las cifras finales sobre el gasto total de la Agencia. Los datos varían desde la oficial hasta los 33.647.118 euros que aporta DGPOLDE, por ello es posible en este informe encontrarse con cifras diferentes, pero todas resultan de datos oficiales. No es una diferencia enorme, pero lo deseable sería la coincidencia en una sola cifra a la hora de realizar cálculos. El cálculo final se debe a que en el sistema de 14 puntos se puede considerar la ayuda realizada tanto en el año 2004 como en el 2005, contabilizar (o no) según como se hagan las aportaciones, ya sea a través de subvención o por Convocatoria Abierta y Permanente (CAP). También algunas aportaciones multilaterales, correspondientes a operaciones de apoyo logístico y transporte, que son subvenciones de carácter humanitario desde el área de Multilaterales y aun así fueron dadas de alta en los 14 puntos. La mayoría de las veces la diferencia puede deberse a si es una Ayuda de Emergencia Directa. En un primer momento se realiza una estimación de los gastos y sobre esta base se realiza la retención, lo que implica que las cifras finales fluctúen. Es evidente que se están haciendo esfuerzos para que todo se contabilice correctamente, pero aún debe avanzarse en ese terreno.

En un análisis más fino utilizando el sistema de 14 puntos, se observa que la mayor parte de los recursos económicos son destinados para emergencias (25.212.799,69 euros) frente a la prevención (2.306.000 euros) y la rehabilitación postdesastre (3.906.589 euros).

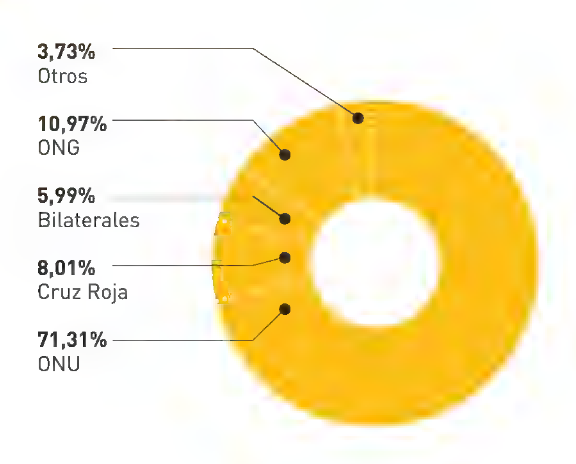
Como analizamos en el anterior *Informe*, no existiendo aún una convocatoria específica para acción humanitaria, la mayor parte del presupuesto de las aportaciones se destina a organismos multilaterales humanitarios o se canaliza a través de ONG mediante la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP):

f14

Desglose presupuesto AH de la AECI por entidades financiadas

Fuente: AECI.





24
Seguimiento del PACI 2005.

Las aportaciones a organismos internacionales se distribuyen:



Financiación AECI AH a la ONU y Cruz Roja

Fuente: AECI.

f15

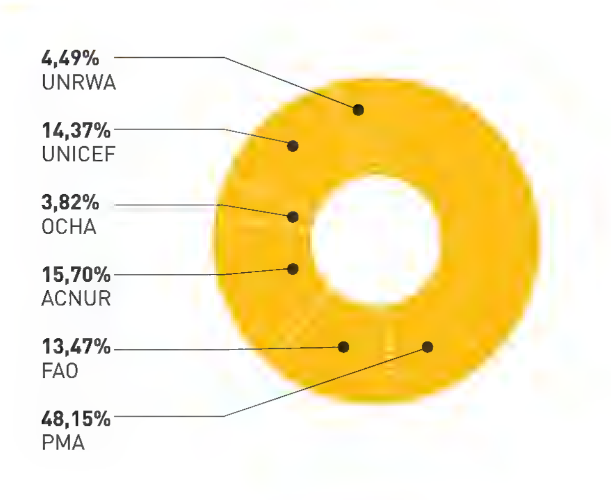
ONU	22.267.304,73 euros
CRUZ ROJA	2.556.000,00 euros
Total	**24.823.304,73 euros**



Distribución entre organismos de la ONU

Fuente: AECI.

f16



*f*17
Distribución de fondos dentro del Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja
Fuente: AECI.

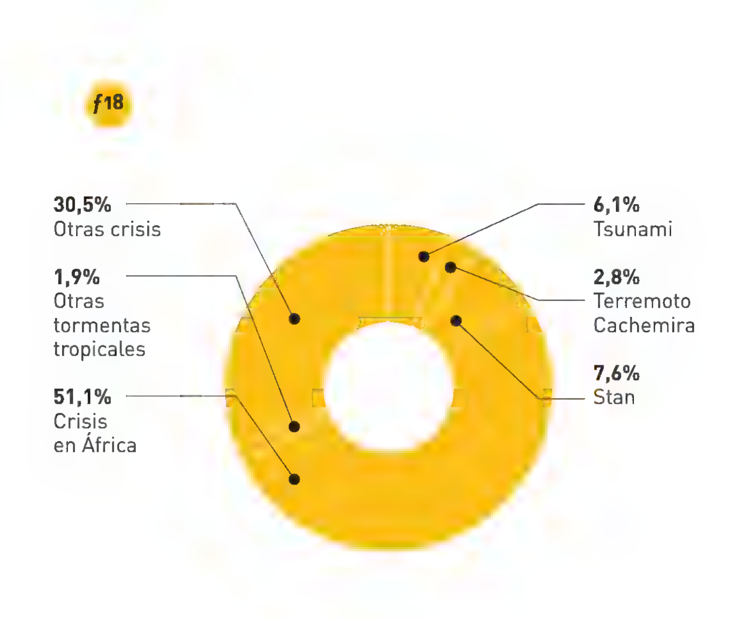
*f*17

33,54% CR España
10,22% CR Mali
15,34% CR Niger
5,11% CR El Salvador
15,34% MLR Argelia
20,45% CICR

3
Distribución geográfica de la ayuda

Así como vimos en el capítulo anterior que, sumando todos los fondos de la cooperación española, la respuesta al tsunami había sido la que mayores fondos había recibido, no es así en el caso de la AECI, donde África aparece en un lugar más destacado.

*f*18
Distribución del gasto por crisis
Fuente: AECI.



Uno de los objetivos era el compromiso con el África Subsahariana, y se ha conseguido que más del 50% de los fondos se hayan destinado a este continente:

*f*19

Evolución geográfica de los presupuestos de AH de AECI desde 2002 hasta 2005 (en euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de la AECI.



Regiones	2002	2003	2004	2005
África Subsahariana	2.923.166,00	2.371.501,10	8.536.227,38	14.540.237,00*[1]
Asia	383.710,66	9.526.054,48	1.397.063,59	7.036.589,00
Centroamérica*[2]	1.419.855,69	1.780.117,82	1.804.038,85	4.355.574,81
América del Sur	2.306.213,22	713.268,22	756.819,41	3.301.000,00
Norteamérica*[3]	0,00	0,00	0,00	550.000,00

*[1]Incluyendo Argelia, la cantidad es de 16.741.237 euros.

*[2]Incluye Caribe.

*[3]Se debe a la ayuda por el huracán *Katrina*, la AECI no la consideró computable como humanitaria, siguiendo los criterios del CAD.

En una distribución por continentes y países tenemos:

*f*20

Aportaciones de la AECI por continentes y países en AH 2005 (en euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de la AECI, sistema de 14 puntos de 2005 presentado a ECHO.

*f*20

África	
Argelia	2.201.000,00
Angola	981.782,00
Burundi	200.000,00
Chad	600.000,00
Rep. Dem. Congo	400.000,00
Costa Marfil	134.668,00
Eritrea	200.000,00
Etiopía	1.000.000,00
Guinea-Bissau	50.000,00
Liberia	444.117,00
Madagascar	250.000,00
Malawi	800.000,00
Malí	1.406.000,00
Mozambique	500.000,00
Niger	1.550.000,00
Sto. Tomé y Príncipe	35.176,00
Sudan	4.298.494,00
Darfur (Sudan)*	1.000.000,00
Uganda	200.000,00
Zimbabwe	490.000,00
Asia (incluida Asia Central)	
Afganistán	246.589,00
Indonesia	1.500.000,00
Pakistán	900.000,00
Territorios Palestinos	3.790.000,00
Sri Lanka	500.000,00
Vietnam	100.000,00
América Central (incluye Caribe)	
Bahamas	50.000,00
Costa Rica	43.000,00
El Salvador	525.000,00
Guatemala	1.947.199,00
Haití	645.190,00
Honduras	223.988,81
Nicaragua	921.197,00
América del Sur	
Bolivia	500.000,00
Colombia	1.801.000,00
PMA (Aportación)	1.000.000,00

*En las tablas de la AECI aparecen separados.

Todas las aportaciones se han incrementado respecto a años pasados, pero es en África donde se experimenta un gran salto. De los nueve países (Sudán, Territorios Palestinos, Argelia, Guatemala, Colombia, Níger, Indonesia, Malí y Etiopía) que igualan o superan el millón de euros de ayuda, se encuentran cinco países africanos. Ha sido el continente más castigado en 2005 y el que más crisis olvidadas padece. Se siguen aportando fondos para las crisis permanentes de los territorios palestinos o la situación de los refugiados saharauis y destaca la participación en crisis de países donde la AH española no había hecho acto de presencia, como Vietnam o Haití.

Un tema que generó cierta polémica en 2005 fue el de la actuación de las organizaciones humanitarias internacionales en las inundaciones de Nueva Orleans (EE. UU.) tras el paso del huracán *Katrina*. La AECI destinó 550.000 euros, que no han sido incluidos en el fichero de los 14 puntos de OCHA-ECHO por ser un país desarrollado, según los criterios de CAD y por tanto no computable a efectos de AOD. Pero ha sido la Agencia española quien ha corrido con los gastos, y nos parece bastante chocante que se done tanto dinero para este caso y apenas 200.000 euros para la crisis humanitaria de Uganda o los 28.107 euros para la fiebre de Marburg en Angola. Aparte de esto, los datos son esperanzadores en lo que respecta a la asignación de fondos en función de la gravedad de las crisis, como podemos ver en el anexo sobre los recursos según crisis.



4 La respuesta por crisis

4.1 Tsunami asiático

Fue el primer reto de la ayuda humanitaria española en 2005. No hay duda de que la llamada de solidaridad a la población española por el desastre del tsunami asiático produjo que muchas ONG no necesitaran pedir recursos económicos públicos, lo que no significa que no se coordinaran con la AECI, la cual fletó seis aviones con destino a Sri Lanka e Indonesia[25] que transportaron (entre otras cosas) 64 toneladas de ayuda humanitaria aportadas por varias instituciones españolas. (Para mayor información ver el capítulo 5 de este informe, dedicado a la respuesta española al tsunami.)

4.2 Huracán *Stan*

En octubre de 2005 se pudieron comprobar algunos de los retos del trabajo humanitario de la AECI. Su principal labor es la de coordinar más que la de contribuir con actuaciones directas[26] y, en Guatemala y El Salvador, parece que demostró alejarse del tópico "¿dónde quiere que lo dejemos?" y se acercó más a determinar las necesidades de las víctimas e intentar que lleguara todo al mayor número posible de ellas. Esto es lo que se observa al mirar las notas informativas sobre la crisis del huracán *Stan*: hubo un afán de coordinarse con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)[27], así como con la embajada de España y la OTC en Guatemala. Estas oficinas técnicas empiezan a tener más relevancia en la respuesta a emergencias, y demuestran su efectividad al estar más relacionadas con instituciones nacionales, regionales y locales, evitando que la aportación de la ayuda humanitaria española pudiese crear vías paralelas de ayuda, aunque sería conveniente que aumentaran su capacidad elaborando planes de contingencia, mapas de recursos, etc., y así poder actuar con más independencia ante los desastres. Algunos cooperantes entrevistados nos han comentado que una cosa es coordinarse con la embajada española y otra esperar a ver si conviene operar en una zona o en otra según intereses. Ponerse a disposición de las instituciones locales es lo más recomendable, pero sin olvidarse de las ONG del país afectado, con las cuales se conseguirá una ayuda más neutral, imparcial y efectiva.

El coste total de la ayuda fue de 2.372.199 euros (incluyendo la aportación al Programa Mundial de Alimentos o PMA por valor de 1.097.199 euros). La mayor parte tuvo carácter bilateral, aunque 400.000 euros fueron concedidos como Ayuda Directa de Emergencia[28] a la OTC en Guatemala y a la Cruz Roja Salvadoreña, organizaciones que la gestionaron directamente.

Y hablando de colaboración, todavía no se ha realizado ningún avance sobre el "mecanismo de coordinación" prometido en la 15ª Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca. Sería importante que España tomase la iniciativa en ese asunto y favoreciera la creación de una oficina integrada por profesionales humanitarios dispuestos a resolver a la hora de actuar durante las crisis algunos de los problemas derivados, para que los buenos deseos no se quedaran en papel mojado. Destacable fue el

25
En total fueron un Airbus 310, un Boeing 707, un Hércules C-130 y tres Boeing 757.

26
Según el art. 14 RD 3424/2000, el Estatuto de la Agencia establece que su función es la coordinación y la gestión de acciones de ayuda de emergencia y alimentaria.

27
Institución guatemalteca responsable a nivel nacional, regional, departamental y local de toda la gestión de la ayuda.

28
Unos 300.000 euros a la OTC de Guatemala y 100.000 euros a la Cruz Roja Salvadoreña.

esfuerzo de enviar dos especialistas del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI, uno a cada zona afectada, entre cuyas funciones estaban el refuerzo del trabajo, la coordinación y la distribución de la ayuda.

Relación del envío de material y personal a cargo de la AECI por el huracán Stan
Fuente: AECI.

Flete de dos aviones con ayuda humanitaria

- **Hércules 310** (Contratado con el Ministerio de Defensa) Fecha: 10 de octubre de 2005
  Carga planta potabilizadora de agua, material de agua y saneamiento de la ONG Acción contra el Hambre (ACH), y transporte de un técnico de agua de la misma ONG.
  Peso total 7 toneladas
  Importe 121.690,49 euros
- **DC-8** (Contratado con el operador Kühne & Nagel, S.A., con destino a Guatemala y El Salvador) Fecha: 11 de octubre de 2005
  Carga para Guatemala tres generadores eléctricos, palas, botas de agua, tiendas de campaña, alimentos infantiles, biberones, camillas, impermeables, mantas, tarpaulines (lonas de plástico), cubetas de plástico, medicamentos para ASECSA (contraparte de Farmamundi), y material de agua y saneamiento de la ONG Acción contra el Hambre. Desplazamiento al terreno de una persona del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI (11–21 de octubre de 2005). Funciones: refuerzo del trabajo llevado a cabo en la OTC con motivo de la emergencia, y coordinación (con la propia OTC, CONRED y las autoridades locales) de la recepción, almacenaje, transporte y distribución de la ayuda enviada desde España, así como de la visita a las zonas afectadas de S. M. la Reina Sofía.
  Carga para El Salvador comida enlatada (judías blancas), juguetes, sábanas, mantas, camillas, botas de agua, palas y lonas de plástico. Desplazamiento al terreno de una persona del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI (11–21 de octubre de 2005). Funciones: refuerzo del trabajo llevado a cabo en la OTC con motivo de la emergencia, y coordinación de la recepción, almacenaje, transporte y distribución de la ayuda enviada desde España, así como de la visita a las zonas afectadas de S. M. la Reina Sofía.
  Peso total de la carga para Guatemala
  12 toneladas
  Peso total de la carga para El Salvador
  10 toneladas
  Importe 237.600 euros

4.3 Terremoto en Cachemira

Debido a esta emergencia se pudieron comprobar dos aspectos. El primero fue la necesidad de recurrir a vuelos comerciales para abaratar costes, como se comprobará en la relación de la actuación al final del texto. Tanto la AECI como el Ministerio de Defensa usaron estos vuelos para el envío y el retorno de personal y material. Tiene el inconveniente de la inflexibilidad de las leyes internacionales de seguridad aérea; es lo que pasó cuando la compañía aérea quiso embarcar a los perros de rescate en la bodega del avión y los acompañantes se negaron a ello. En este caso se solucionó con insistencia y diplomacia, pero se debería tener en cuenta para una posible modificación de las leyes para futuras operaciones humanitarias, tanto en lo que respecta a animales de rescate como a ciertos materiales prohibidos actualmente en estos vuelos.

El segundo aspecto es el inevitable debate sobre las fuerzas armadas como actores humanitarios: tardaron más de quince días en llegar a la zona de Arjan, una de las más afectadas por el terremoto, debido a los recelos del Gobierno paquistaní para aceptar tropas extranjeras en su territorio, y bajo mandato de la OTAN. No se duda de su profesionalidad ni su voluntad en ayudar, pero una persona con uniforme militar siempre será vista, por poblaciones y autoridades locales, como algo hostil.

En cambio, a los equipos coordinados por la AECI les bastaron 48 horas para llegar. Obtuvieron cooperación de las fuerzas armadas paquistaníes, de las autoridades locales y de la población. Tan buena fue esa relación, que cuando llegaron las fuerzas armadas españolas fueron recibidas con los brazos abiertos. El personal de la Agencia española y de otras organizaciones humanitarias españolas ya lo habían organizado todo y habían hecho una labor magnífica. A la AECI, toda la operación le supuso una cantidad de 900.000 euros. Nuestras tropas llegaron a gastar 2.178.742 euros. El debate seguirá, sin duda alguna.

Relación del envío de material y personal a cargo de la AECI por el terremoto de Cachemira

Flete de varios aviones con ayuda humanitaria:

- **Boeing 757** (Viajes El Corte Inglés-Empty Leg)
  Fecha: 10 de octubre de 2005
  Carga tres perros rastreadores y material para desplegar dos hospitales de campaña (medicamentos, generadores, kits higiénico-sanitarios y material de comunicación).
  Peso 10 toneladas.
  Personal desplazado: 26 médicos y personal sanitario (9 del SUMMA 112, 6 de Detente Y Ayuda DYA y 11 del SAMUR), y 9 bomberos de Intervención, Ayuda y Emergencia de Valencia.
  Importe 180.000 euros
- **Ilyushin** (Agente Kühne & Nagel, S.A.)
  Fecha: 12 de octubre de 2005
  Carga dos ambulancias (aportadas por el SAMUR y el SUMMA 112), medicamentos (aportados por el SUMMA 112 y la Generalitat Valenciana, Farmacéuticos Mundi y el Ayuntamiento de Barcelona), palas, generadores eléctricos, tiendas de campaña, lonas de plástico, camillas y botas de agua, impermeables, ropa de bebé, mantas y camas de campaña.
  Peso 20 toneladas
  Importe 138.500 euros
- **Pasajes en varios vuelos comerciales para relevar a los equipos que se encuentran trabajando en el terreno** (38 personas van a Pakistán, y 35 regresan).
  Fecha: 19–23 de octubre de 2005
  Personal Asociación Intervención, Ayuda y Emergencias (6 voluntarios), Detente y Ayuda (8 voluntarios), 1 farmacéutico de la ONG Farmamundi, SAMMUR (14 técnicos), SUMMA 112 (9 voluntarios).
  Importe 157.310 euros
- **EC-Cargo** (Viajes El Corte Inglés)
  Fecha: 30 de octubre de 2005
  Carga raciones de comida, agua y plásticos aislantes donados por el SUMMA 112 y el SAMUR
  Peso 2.100 kgs
  Importe 7.476 euros
- **Boeing 757** (Viajes El Corte Inglés-Empty Leg.)
  Fecha: 2 de noviembre de 2005.
  Carga 6 toneladas de medicamentos (proporcionados por Farmamundi, con financiación de la Xunta de Galicia y la Junta de Andalucía), 990 mantas (adquiridas por la Embajada de Pakistán), y 1.500 sacos de dormir (adquiridos por la Embajada de Pakistán).
  Peso 10 toneladas
  Personal 40 personas transportadas de regreso del operativo
  Importe 175.000 euros
- **Desplazamiento al terreno de dos personas del departamento del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la AECI, y una de la Dirección General de Cooperación con Países de África, Asia y Europa Oriental**, en las siguientes fechas: 12–26 de octubre de 2005; 10 de octubre hasta 3 de noviembre de 2005; 26 de octubre hasta 3 de noviembre de 2005.
  Coste (aproximado de desplazamientos, estancia y tareas de coordinación de la ayuda de emergencia en el terreno): 15.000 euros

5

Algunas conclusiones

No hay duda de que la puesta en marcha del Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008 y el seguimiento de las pautas del formulario de los 14 puntos han sido los ingredientes mágicos para conseguir ese cambio que hablábamos al comienzo del capítulo. También hay que tener en cuenta que llevamos poco tiempo dentro de los preceptos de la GHD, pero es necesario un mayor esfuerzo clarificador a la hora de contabilizar lo que es AH y lo que, claramente, no lo es. No porque alguien diga que esta cantidad corresponde a actos humanitarios se contabiliza, *y pasamos a otra cosa...*

Debiera promoverse la realización de evaluaciones e incorporar a ellas los criterios que se han ido estableciendo como estándares en el sector. Sobre todo ahora, con la incorporación de otros actores que han comenzado a trabajar en ayuda humanitaria, esta cuestión se vuelve fundamental. El panorama humanitario español ha permanecido relativamente aislado de las iniciativas de mejora que desde hace más de una década se iniciaron en el sector humanitario. El conocimiento y uso del Código de Conducta de 1994, de Esfera, de ALNAP (Red de evaluación de la AH), de HAPI (Humanitarian Accountability Partnership), o de los procesos en OCHA (*clusters*, reforma del sistema humanitario) son escasos. Apenas se han evaluado proyectos humanitarios, y menos aún existe tradición de rendición de cuentas (no exclusivamente financiera o descriptiva, sino de resultados) sobre lo realizado, ni mecanismos de aprendizaje o explicación de buenas prácticas. Desde la DGPOLDE debe impulsarse esta tarea.

La AECI tiene que definir su *modelo* de actuación: cuándo hay que hacer actuación directa, cuándo a través de otros, qué capacidad logística es propia, capacidades de otro tipo, recursos humanos, profundizar en los sistemas de coor-

dinación entre actores, sus diversas funciones, y avanzar hacia un modelo que incorpore a todos ellos de un modo coherente. De esta manera, se podrían establecer protocolos de actuación ante emergencias con participación de la AECI, otros organismos de la Administración central, Administración descentralizada y ONG. Y una consecuencia directa sería la definición y creación de una Unidad de Acción Humanitaria: infraestructuras, logística, etc. Solo así podremos pasar de un debate ideológico a una discusión sobre criterios de eficacia, idoneidad, valor añadido, etc.

Es imprescindible el reconocimiento del liderazgo del MAEC-AECI, lo que contribuirá a la mejora de la coordinación entre los diversos órganos de la Administración central. Debe haber una sola cabeza que coordine los movimientos de las demás partes; alguien que disponga de un *teléfono rojo* de emergencias que dé la voz de alarma y entonces los demás sepan perfectamente cual es su función y lo que deben hacer. Es fundamental aclarar los papeles en esta materia del Ministerio de Defensa, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otros en menor medida. De igual modo con Protección Civil (Ministerio del Interior), Protección Civil ¿va a ver limitada sus funciones? ¿Quién coordinará a esas unidades cuando salgan al exterior? Hay interés por saber qué va a ocurrir con la Unidad Militar de Emergencias (UME). Es esencial un mayor fortalecimiento de la capacidad de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), para que puedan trabajar con una mayor independencia, imparcialidad y neutralidad. En definitiva, se les pide a los dirigentes de la Administración que, si quieren trabajar en el mundo humanitario, piensen más en *salvar vidas* y en cómo mejorar los dispositivos públicos de prevención y respuesta.

Las reformas institucionales que se emprendan deben dar la posibilidad de aportar sus medios y capacidades a todos los actores interesados, siempre y cuando sean respetuosos con los marcos ético, jurídico, institucional y de procedimientos que son propios de la AH. No se trata de ser corporativo sino de mantener lo que tiene de distintivo la AH.

Con las ONG hay que concretar sistemas de colaboración no solo para la financiación, sino para otras cuestiones como información, sistemas de alerta, formación... Ahora bien, respecto a la financiación quedan sin resolver algunas cuestiones como definir unos mecanismos de financiación específicos y previsibles para las ONG. La única vía de acceso a fondos de la AECI es la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) que se abre varias veces al año. Sus plazos y procedimientos hacen que no sea la forma más adecuada para responder a situaciones de crisis. En el Plan Director se apuesta por nuevos instrumentos como acuerdos marco con ONG humanitarias con cierta experiencia y algunos se han iniciado en 2005, así como crear una lista de trabajadores humanitarios vinculados en convenios con ONG u otros actores que puedan actuar de inmediato según las necesidades y la emergencia. De esta manera, se conseguirían unos protocolos concretos de actuación, facilitando criterios que favorecerían una mayor coordinación, imparcialidad y neutralidad. Aunque la Agencia tiene previsto continuar con convenios marco con organizaciones humanitarias, no está muy avanzado el asunto de cómo determinar los mecanismos de acreditación (por sectores, veteranía...), y cómo (y quién) realizará el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Un modelo a seguir podría ser la creación de un fondo español de ayuda de emergencia con participación de numerosas entidades, o iniciativas similares al DEC (el Disaster Emergency Committee del Reino Unido) de llamamientos y financiación conjunta con otros actores, cooperación descentralizada, fondos.

Estas conclusiones, junto a las de otros actores, son para una mejora de la calidad que debería ir unida a una creciente especialización de nuestra AH sectorialmente (agua y saneamiento, salud, protección, infancia...) estimulando la profundización del saber hacer y el valor añadido que cada actor pueda dar al conjunto. Los recursos humanos son fundamentales en AH y tienen algunas especificidades respecto a los de cooperación al desarrollo (perfiles profesionales, duración de misión, seguridad, etc.), y ahora, una vez que está aprobado el Estatuto del Cooperante deberían abordarse cuestiones como formación, reciclaje, disposiciones específicas... Pero en el asunto de la calidad deben implicarse todos los actores (organizaciones –estatales, internacionales y no gubernamentales–, afectados, etc.) y debe entenderse que no solo con más recursos se conseguirá más calidad. Los recursos son necesarios junto a la profesionalización y el cumplimiento de los principios básicos de la AH: humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, sin olvidar el respeto a la dignidad de las personas afectadas.

No hay duda de que todavía queda mucho por debatir y, sobre todo, concretar. Pero, debemos darnos prisa... Como diría el castizo, ¡es lo que tiene trabajar en AH!



Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2006: crónica de una vuelta a la realidad

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, diciembre de 2007

1 Introducción

El año 2006 ha sido para la acción humanitaria española una continuación de la tendencia, iniciada en el año 2004, de normalización de un instrumento de la cooperación que se había convertido en polémico y confuso, debido a la manipulación a la que se había visto sometido en años anteriores. En este sentido, el año 2006 ha continuado una cierta transición en la que se han producido algunos avances significativos, sobre todo en materia de crecimiento presupuestario y de mejora en la asignación de estos fondos, así como en planificación estratégica; pero también se han vuelto a dar confusiones que creíamos olvidadas, como la contabilización de créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) como ayuda humanitaria.

En este panorama de transición y de consolidación de la acción humanitaria pública, la debilidad más evidente está siendo la lentitud con la que se están produciendo las reformas institucionales que, previstas ya en el Plan Director 2005-2008, no acaban de concretarse. Lamentablemente, el año 2006 concluyó sin que se aclarara la estructura de la AECI ni el papel que dentro de ella jugaría la anunciada Oficina de Acción Humanitaria. Nos consta que este tipo de reformas orgánicas son complejas en la Administración pública y que la Ley de Agencias ha ralentizado todo el proceso, pero nos preocupa que durante esta legislatura no se consoliden las transformaciones administrativas que permitan llevar adelante las previsiones del Plan Director y del resto de instrumentos programáticos de nuestra cooperación.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria más de 257 millones de euros, lo que supone un crecimiento espectacular. Ahora bien, el análisis más detallado de las cifras, como veremos, muestra que el crecimiento se ha producido básicamente en el componente multilateral, al haberse contabilizado los porcentajes de aportación a la Unión Europea y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) de un modo que nos parece, cuando menos, discutible. El componente bilateral, por el contrario, ha crecido de modo muy somero.

Los fondos de CC. AA. y entidades locales han permanecido bastante estables, incluso con cierto retroceso en el caso de los ayuntamientos. Esto es debido a que en 2005, a causa de la crisis provocada por el tsunami asiático, se había producido un palpable crecimiento. No analizamos la cooperación descentralizada en el informe de este año y volveremos sobre ello y sobre la realizada por las organizaciones no gubernamentales en el del año próximo.

2 Visión general de la acción humanitaria española en 2006

2.1 El proceso de elaboración del Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria (AH)

El Plan Director vigente prevé la elaboración de diversos documentos que concreten los distintos apartados del Plan, tanto en cuestiones sectoriales como geográficas o de otro tipo. Así, durante el año 2006 la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) impulsó este proceso de profundización sectorial poniendo en marcha la elaboración de DES en diversos ámbitos. Dos de ellos han sido el DES de Acción Humanitaria y el DES de Construcción de la Paz, ambos de gran relevancia para el objeto de este Informe.

Una característica de todo el proceso de planificación emprendido desde DGPOLDE ha sido el carácter participativo y la voluntad de incorporar al conjunto de actores implicados en cada país o sector. La elaboración y redacción de los borradores y documentos de trabajo se ha encargado a consultores expertos en cada materia, y estos, en colaboración con los técnicos de la DGPOLDE, han ido organizando diferentes talleres y reuniones con las diversas instituciones y personas implicadas. Así, los documentos de las dos estrategias citadas -acción humanitaria y construcción de la paz- fueron encargados al IECAH, y durante el año 2006 se mantuvieron diversas reuniones con organismos de la Administración, ONG y expertos para debatir las ideas y propuestas contenidas en los mismos. Aunque ambas estrategias no se concluyeron en el año 2006, se avanzó mucho en su redacción y se espera que sean aprobadas en el último semestre de 2007.

Por ello, y pese a que no se trata aún de un texto aprobado, consideramos de interés incorporar en el informe algunos de los referentes básicos del DES de AH y, sobre todo, de aquellos aspectos básicos del mismo en torno a los cuales se ha ido generando un cierto consenso.

2.1.1 Alcance de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española[38]

El propósito de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española -que afecta a todos los actores de la cooperación española, Administraciones públicas, ONG, centros e instituciones académicas, y organizaciones de la sociedad civil de muy diverso tipo- es orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de nuestro país y su inserción en la respuesta humanitaria global, contribuyendo a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables de nuestro planeta.

La Estrategia hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país con los principios de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias. En 2004, el Gobierno español se adhirió a esta iniciativa internacional que agrupa a los donantes más importantes y que establece 23 principios que hay que seguir en la acción humanitaria. En los documentos de base se dice que «el Gobierno español y el conjunto de Administraciones públicas del Estado fomentarán que su actuación humanitaria se rija por esos principios y no comprometa la imparcialidad, neutralidad e independencia de los actores humanitarios. La Estrategia pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor».

En este sentido, la Estrategia es un documento muy «ortodoxo», en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación.

2.1.2 Marcos de referencia de la Estrategia

Al ser la primera vez que la cooperación española aborda un documento de este tipo, se consideró necesario incorporar un apartado que recogiera los marcos teórico, normativo e institucional que sustentan la Estrategia. Así, en línea con la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias, se reiteran los compromisos con los principios y valores humanitarios, el apoyo al sistema multilateral de ayuda, el respeto del Derecho Internacional Humanitario y otros instrumentos legales, etc.

En esta Estrategia, el desarrollo de estos marcos es muy exhaustivo y ofrece una visión muy detallada de los documentos, organismos, procesos e iniciativas de interés para el sector.

2.1.3 Objetivos de la Estrategia

De modo muy sucinto la Estrategia plantea un sistema de planificación en cascada desde el objetivo general hasta las acciones que concretan los objetivos específicos:

Objetivo general

Contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por desastres y conflictos mediante el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención de estas situaciones, así como su contribución y articulación con la respuesta humanitaria global.

Objetivos específicos

1 Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española, aumentando la cantidad y calidad de la misma.
2 Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.
3 Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
4 Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas de corto plazo con las de medio y largo plazo.
5 Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulsando las sinergias con el resto de instrumentos.
6 Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente ante los desastres de todo tipo.

Líneas estratégicas

Estos objetivos se concretan, dentro del texto desarrollado de la Estrategia, en aspectos estratégicos en relación con cuestiones de adecuación institucional, concepción amplia de lo humanitario, vinculación con otros instrumentos y tareas de sensibilización e incidencia.
Actuaciones prioritarias

38 Todos estos datos se han extraído de los borradores de trabajo de la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria.

- **OE-1**
  - Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria.
  - Asignación de líneas específicas de financiación y de modalidades previsibles y flexibles. Reforma y fortalecimiento de la AECI en estas áreas. Unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación hasta rehabilitación inmediata.
  - Elaboración de protocolos de actuación.
  - Incorporación de criterios de calidad. Esfera. COMPAS.

- **OE-2**
  - Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores.
  - Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.

- **OE-3**
  - Apoyo al CERF y a iniciativas de la OCHA en materia multilateral y al fortalecimiento del sistema.
  - Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias.

- **OE-4**
  - Fomento de acciones de reducción de riesgos.
  - Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta.

- **OE-5**
  - Impulso del trabajo de OTC en la materia. Planes de contingencia.
  - Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.

- **OE-6**
  - Promoción y divulgación de la Buena Gestión de las Donaciones humanitarias.

Estos objetivos y prioridades se concretan aún más en los apartados de marco instrumental y marco geográfico, de los que simplemente citaremos que: «en coherencia con los principios, objetivos y pautas de esta Estrategia, y con la orientación de la ayuda en función de las necesidades y de la gravedad de la crisis, las consideraciones y criterios geográficos no deben ser los prioritarios a la hora de decidir la asignación de los recursos de acción humanitaria. Aún así, deben ser tenidos en cuenta como criterios complementarios que orienten la toma de decisiones»; criterio que es congruente con el respeto a los valores humanitarios antes citados.

Uno de los temas más recurrentes en los debates con los diversos actores ha sido el de la coherencia de políticas y el del respeto a los valores esenciales de la acción humanitaria. Coherencia que en esta materia tiene mucho que ver con las diferencias y, en ocasiones, contradicciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el de Defensa. No olvidemos que en el entramado legislativo español, contienen referencias a la ayuda humanitaria tanto la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 como la Ley Orgánica de Defensa de 2005. Durante el periodo de discusión de la Estrategia de acción humanitaria se mantuvieron varias reuniones con los ministerios implicados y el propio Consejo de Cooperación -órgano consultivo de la cooperación- elaboró un informe sobre coherencia de políticas que aborda el tema de la coherencia entre la acción humanitaria y el despliegue de fuerzas militares en el exterior, entre otros.[39]

2.2 El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006

El PACI 2006 plantea en su Directriz IV el «poner en marcha el proceso de reestructuración de la acción humanitaria española» como eje central del año. Para ello propone cuatro metas:

- Adecuar los órganos e instrumentos existentes de la cooperación española a las particularidades requeridas por la acción humanitaria.
- Establecer un mecanismo de coordinación y actuación rápida entre los agentes participantes en la acción humanitaria.
- Afianzar nuestra presencia en organismos internacionales de ayuda humanitaria.
- Incrementar los recursos destinados a acción humanitaria hasta alcanzar, como mínimo, el 7% de la AOD bilateral neta.

En el Seguimiento del PACI 2006 se da una visión excesivamente optimista, a nuestro juicio, del logro de estas metas, y se plantea que, salvo la meta 2, el resto han sido alcanzadas al 100%. En el artículo sobre la AECI desarrollamos más este tema.

39 Puede consultarse el informe en http://www.maec.es/NR/rdonlyres/F8D17C6C-A5AF-4332-9326-FAD7EDD7DA9D/0/InformedelConsejosobreCoherenciadePolíticas180706.pdf.

f12 Cumplimiento de objetivos del PACI 2006.

Fuente: PACI seguimiento 2006. En negrita nuestros comentarios.



	Metas	Actividades / Indicadores	Progreso en 2006 según DGPOLDE	Observaciones
Meta IV.1.	**Adecuar los órganos e instrumentos existentes de la cooperación española a las particularidades requeridas por la acción humanitaria.**	Iniciada la elaboración de la Estrategia de la cooperación española en materia de acción humanitaria.	**Completado**	Iniciado en 2006, el proyecto de la Estrategia de cooperación española en materia de acción humanitaria se encuentra actualmente en fase de borrador final. **En efecto, iniciado.**
		Se ha fortalecido, en el marco de la reforma institucional de la AECI, la estructura de la acción humanitaria española.	**Completado**	Incrementada la plantilla funcionarial y de personal técnico, así como los medios materiales en este ámbito. **De un modo insuficiente tanto en medios humanos como materiales.**
		Se ha ampliado la capacidad del hangar de la AECI en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz, y se ha establecido una nueva base de operaciones en Panamá, para mejorar la capacidad de respuesta de la cooperación española ante situaciones de emergencia.	**Redefinido iniciado**	No se ha ampliado espacialmente el hangar de la AECI, dada la imposibilidad de adquirir nuevas zonas, pero se ha incrementado su uso y se encuentra ya plenamente operativo. Respecto a la creación de la nueva base de operaciones de Panamá, está iniciándose la tramitación de su expediente de contratación. **La creación de esta base logística no parece el sistema más adecuado para aumentar la capacidad de respuesta. Los avances, en cualquier caso, fueron escasos.**
		La AECI ha implementado los nuevos mecanismos de financiación de ONGD humanitarias.	**Completado**	Firmados dos convenios de cooperación al desarrollo con ONGD especializadas: uno con Cruz Roja y otro con Acción Contra el Hambre. **Insuficiente. Se trata de mecanismos previsibles y claros en línea con lo que propone la GHD.**
		La AECI ha aumentado su participación en los fondos multidonantes de acción humanitaria del sistema de las Naciones Unidas.	**Iniciado 50%**	La participación de España en fondos multidonantes de acción humanitaria para Sudán *(pooled funds)*, el Congo y los Territorios Palestinos se encuentra actualmente en fase de tramitación. **En efecto iniciado. Aumento significativo, además, en el CERF pero menor en los llamamientos consolidados (CAP).**
Meta IV.2.	**Establecer un mecanismo de coordinación y actuación rápida entre dos agentes participantes en la acción humanitaria.**	Se ha elaborado un diagnóstico sobre las capacidades de la cooperación autonómica y local en el ámbito de la acción humanitaria.	**Redefinido iniciado**	Se están implementando acciones de concertación con las CC. AA. y entidades locales, por ejemplo, en el marco de los operativos humanitarios de emergencia. **Apenas avanzado. El inventario de recursos no avanzó y el diagnóstico no se conoce.**

Continúa en página siguiente

Meta	Objetivo	Resultado	Estado	Valoración
Meta IV.3.	**Afianzar nuestra presencia en organismos internacionales de ayuda humanitaria.**	Incrementadas las contribuciones de la cooperación española a los organismos internacionales de acción humanitaria.	**Completado**	Aumentadas tanto cuantitativamente como su participación en esta modalidad de ayuda: en 2005 se destinaron a este fin 19.092.375 € (el 59.38% de la acción humanitaria total) y en 2006 49.212.179 € (el 71.85% de la acción humanitaria total) **En efecto, uno de los objetivos cumplidos con rigor. Falta de solidez, sin embargo, en contabilización de cifras de aportación a la UE.**
		La cooperación española ha aumentado su participación en los foros internacionales de coordinación y armonización de donantes en materia de acción humanitaria.	**Completado**	Se ha participado en los debates que han tenido lugar en los foros internacionales sobre esta materia (por ejemplo, en la reunión europea de donantes celebrada en Bruselas en diciembre de 2006) **Escaso protagonismo en los foros multilaterales.**
		Se ha promovido la presencia de expertos y profesionales de la cooperación española en los organismos internacionales de acción humanitaria.	**Completado**	Promovida la presencia de JPO (Jóvenes Expertos en OO. II.), por ejemplo, en UNICEF y ACNUR. **Aparte de los jóvenes, pocos avances en este punto.**
Meta IV.4.	**Incrementar los recursos destinados a acción humanitaria hasta alcanzar, como mínimo, el 7% de la AOD bilateral neta.**	La cooperación española destina, como mínimo, el 7% de la AOD bilateral neta a acciones humanitarias.	**Completado**	Destinado a acciones humanitarias un importe de 118.418.578 €, equivalente al 7.14% de la AOD bilateral neta total en 2006. **En cualquier caso, por debajo de la media de donantes, que ya es superior al 12%.**

Queremos destacar que los estudios y análisis efectuados en lo que respecta a ayuda humanitaria española, se hicieron conforme a los datos que nos fueron facilitados por el MAEC hasta noviembre de 2007. A finales de ese mes y sin apenas margen de maniobra, recibimos varias tablas con algunos cambios importantes, que consideramos era oportuno reflejar. Por tanto, y en la medida de lo posible debido a la falta de tiempo, hemos tratado de incorporar todas esas nuevas cifras al Informe. Somos sin embargo conscientes de que estos cambios de última hora, pueden provocar alguna ligera variación en los datos proporcionados a lo largo de los capítulos 5 y 6.

40
En el Avance seguimiento PACI 2004 se imputan 18.234.292 euros al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por AECI.
(En página siguiente, figura 13)

41
En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 euros del Ministerio de Defensa a acción humanitaria, lo que suponía el 97% de los gastos de AOD de este ministerio. Estos datos fueron luego modificados.
(En página siguiente, figura 13)

42
Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005. (En página siguiente, figura 13)

43
Para profundizar en el análisis de las cifras, ver REY MARCOS, Francisco, «L`ajuda humanitària espanyola en el bienni 2001-2002», *Relacions sud-nord 2003: què fem a Catalunya*, Barcelona: Federació Catalana d`ONG per el Desenvolupament, 2003. A partir de 2003 pueden verse los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria que coordina el IECAH: *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente*, Madrid: IECAH/Médicos sin Fronteras, 2005; y *La acción humanitaria en 2005: desastres naturales... y mucho más*, Madrid: IECAH/Médicos sin fronteras, 2006. Ambos y otros documentos relacionados en http://www.iecah.org
(En página siguiente)

*f*13
Ayuda humanitaria española. 1998-2006
Fuente: Elaboración propia. En millones de euros constantes de 2001. PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, 2004, 2005, Avance seguimiento PACI 2004, 2006. Seguimiento y notificaciones Gabinete AECI. Hasta el año 2003, el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años.
Las cifras de 2006 se han contabilizado de modo diferente a años anteriores, siguiendo nuevas orientaciones del CAD e incorporando los porcentajes de contribución a la Unión Europea y el FED, de modo que nos parece discutible.

2.3 Una mirada a las cifras

La Ayuda Oficial al Desarollo (AOD) se situó en 2006 en algo más de 6544 millones de euros. Es un hecho que el monto de AOD española dedicado a AH ha aumentado en la última década, y especialmente en los últimos años, con incrementos muy considerables en 2005 y 2006, pero habría que hacer algunas consideraciones:

- El sistema de cómputo ha variado en estos años, por lo que es difícil establecer comparaciones.
- Algunas partidas presupuestarias siguen generando *ruido* año tras año: la contabilización de ciertos créditos FAD (incluyendo las donaciones FAD); la inclusión de gastos de las fuerzas armadas en misiones de diversos tipo; los gastos derivados de la atención a refugiados en España... y, aunque se ha avanzado mucho en el cómputo y el CAD ha elaborado nuevas normas, subsiste cierta confusión.

En este crecimiento de la AH pública han participado numerosos actores, y las entidades descentralizadas han tenido un cierto protagonismo. Muy relevantes han sido también los cambios en la distribución geográfica y el fuerte aumento de contribuciones a crisis en el continente africano y Asia. También el fuerte crecimiento del componente multilateral queda reflejado muy simbólicamente en las contribuciones al CERF (Fondo Central de Respuesta de Emergencia de la ONU) de 10 y 15 millones de euros en 2006 y 2007 respectivamente.[43] En cualquier caso, aún estamos lejos del 10% de media de los donantes del CAD y del propio 7% previsto en el Plan Director.

Respecto a la ayuda privada, lamentablemente solo contamos con datos fiables de la respuesta emergencista tras crisis como el tsunami y otras, pero no del apoyo global a ONG en esta materia. En emergencias, la respuesta ha seguido siendo grande aunque comienzan a aparecer ciertos síntomas de fatiga.

En informes anteriores hemos analizado la respuesta de las comunidades autónomas y los ayuntamientos, así como la de las ONG. En esta ocasión nos centramos en la Administración central.

*f*13

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 avance	2004 definitivo	2005	2006
Ayuda humanitaria total	**23,86**	**63,99**	**41,07**	**25,54**	**19,79**	**64,32**	**91,89**	**54,22**	**108,07**	**247,7**
% de AH sobre total de AOD bilaterall	2%	5%	3%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%	2,73%	4,45%	3,80%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,30	13,9[40]	13,9	34,01	52,6
% AECI				29,2%	25%	25,34%	15,1%	25,6%	31,2%	21,24%
MAEC (excluido AECI)										57,9
AOD M.º de Defensa (de 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34[41]	0.93	24,23	4,87
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales							4,25[42]	4,25	15,47	0
Comunidades Autónomas y entidades locales							18,08	24,46	34,27	38,37
Otros ministerios										93,83



Desembolsos de AOD destinados a Acción Humanitaria (2006)

Fuente: Seguimiento PACI 2006.



Agentes	Acción Humanitaria multilateral	% de Acción Humanitaria multilateral	Acción Humanitaria bilateral	% de Acción Humanitaria bilateral	Total Acción Humanitaria	% de Total Acción Humanitaria
1. Administración General del Estado	**138.214.706**	**100,00%**	**71.034.890**	**64,86%**	**209.249.596**	**84,46%**
Mº de Admi nistraciones Públicas	0	0,00%	0	0,06%	0	0,00%
Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0,00%	0	0,06%	0	0,00%
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	63.718.019	46,10%	46.833.501	42,76%	110.551.520	44,62%
Del cual: AECI	5.795.200	4,19%	46.833.501	42,76%	52.628.701	21,24%
Mº de Cultura	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Mº de Defensa	0	0,00%	4.870.383	4,45%	4.870.383	1,97%
Mº de Economí a y Hacienda	74.028.303	53,56%	0	0,00%	74.028.303	29,88%
Mº de Educación y Ciencia	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Mº de Fomento	19.359	0,01%	0	0,00%	19.359	0,01%
Mº de Industria , Turismo y Comercio	0	0,00%	18.909.005	17,27%	18.909.005	7,63%
Mº del Interior	0	0,00%	0	0,00%	0	0,0%
Mº de Medio Ambi ente	449.024	0,32%	422.000	0,39%	871.024	0,35%
Mº de Sanidad y Consumo	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Mº de Trabajo y Asuntos Sociales	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Mº de Vivienda	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Otros organismos públicos	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2. Comunidades Autónomas	**0**	**0,00%**	**29.726.476**	**27,14%**	**29.726.476**	**12,00%**
Andalucía	0	0,00%	6.991.399	6,38%	6.991.399	2,82%
Aragón	0	0,00%	354.799	0,32%	354.799	0,14%
Asturias	0	0,00%	1.908.646	1,74%	1.908.646	0,77%
Baleares	0	0,00%	480.946	0,44%	480.946	0,19%
Canarias	0	0,00%	1.323.981	1,21%	1.323.981	0,53%
Cantabria	0	0,00%	596.854	0,54%	596.854	0,24%
Castilla - La Mancha	0	0,00%	4.271.753	3,90%	4.271.753	1,72%
Castilla y León	0	0,00%	1.472.109	1,34%	1.472.109	0,59%
Cataluña	0	0,00%	4.520.265	3,90%	4.520.265	1,82%
Extremadur a	0	0,00%	1.104.152	1,01%	1.104.152	0,45%
Galicia	0	0,00%	516.995	0,47%	516.995	0,21%
La Rioja	0	0,00%	12.000	0,01%	12.000	0,00%
Madrid	0	0,00%	954.363	0,87%	954.363	0,39%
Murcia	0	0,00%	327.200	0,30%	327.200	0,13%
Navarra	0	0,00%	462.438	0,42%	462.438	0,19%
País V asco	0	0,00%	3.105.523	2,84%	3.105.523	1,25%
C. Valenciana	0	0,00%	1.323.053	1,21%	1.323.053	0,53%
3. Entidades Local es	**0**	**0,00%**	**8.627.516**	**7,88%**	**8.627.516**	**3,48%**
4. Universidades	**0**	**0,00%**	**133.091**	**0,12%**	**133.091**	**0,1%**
Total Acción Humanitaria española (euros)	**138.214.706**	**100,00%**	**109.521.974**	**100,00%**	**247.736.680**	**100,0%**

3

Distribución por organismos implicados

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española se ha gestionado en 2006 por el MAEC (44,6%) y dentro de este por la AECI (21,2%). Sin embargo, a diferencia de otros años y debido al aumento del componente multilaleral y de las contribuciones a organismos internacionales no financieros, el ministerio que aparece en segundo lugar en el total, y primero en aportaciones a organismos multilaterales, es el de Economía y Hacienda, con el 29,9% del total y más del 53% de la ayuda bilateral. Este crecimiento se debe también a una nueva manera de contabilizar estas contribuciones a organismos internacionales, que no se realizaba en años anteriores. Así, en esta ocasión se han prorrateado las contribuciones al presupuesto comunitario de cooperación al desarrollo y al FED en función del porcentaje que dichos organismos dedican a ayuda humanitaria (a través de ECHO básicamente), lo que produce este aumento tan considerable del total de ayuda.

3.1 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

La AECI ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el artículo siguiente desarrollamos con más detalle el trabajo humanitario de la AECI.

3.2 Ministerio de Economía y Hacienda

Debido a las contribuciones multilaterales se han imputado a este Ministerio más de 74 millones de euros. Esta cantidad se basa en estimaciones bastante gruesas sobre el porcentaje que la Comisión Europea y el FED dedican a cuestiones humanitarias. Al ser el primer año en el que se efectúa el cómputo de esa manera, se dificulta la comparación con años anteriores.

3.3 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Del mismo modo que en el informe del año pasado considerábamos como muy relevante y positivo el que se hubiera dejado de utilizar el FAD con fines pretendidamente humanitarios, debemos reseñar este año como una mala noticia el que se vuelva a hacer uso de este instrumento de nuestra cooperación para cuestiones que nada tienen que ver con su origen y concepción.

Así, durante el año 2006 se han realizado aportaciones a fondos de las Naciones Unidas y a organismos internacionales no financieros como el ACNUR, la OMS y otros utilizando el FAD. Incluso la tradicional aportación bilateral al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se ha hecho por esta vía. La propia aportación española al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) se ha realizado vía FAD.

Pero nos parece mucho más grave el que se hayan contabilizado como de acción humanitaria los desembolsos de cinco créditos reembolsables por valor de 11,4 millones de euros a cuatro países: Sri Lanka, Argentina, Nicaragua y Honduras.

3.4 Ministerio de Defensa

Se han imputado a este Ministerio 4,9 millones de euros, lo que supone una reducción del 79,9% respecto del año anterior. Esto es debido a que no ha habido en 2006 ninguna participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones de carácter humanitario. Algunos de los conceptos incluidos son discutibles, ya que se han contabilizado obras de largo plazo relacionadas con mejoras que poco tienen que ver con la acción humanitaria, como el arreglo de la plaza de España en Kosovo.

3.5. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Debido a las nuevas directrices del CAD, de separar los fondos dedicados a refugiados en el propio país de los computables como ayuda humanitaria, este ministerio no aparece en el listado de ministerios que han contribuido a este componente de la cooperación.

3.6. Otros Ministerios

Por vez primera aparecen el Ministerio de Medio Ambiente y el de Fomento, por pequeñas aportaciones a organismos o redes internacionales que guardan relación con la prevención de desastres, el seguimiento sísmico, etc.

4

Algunos retos de futuro[44]

Según todas las previsiones, en los próximos años se van a recrudecer los desastres naturales -sobre todo aquellos relacionados con el calentamiento global- y las necesidades humanitarias que, tanto estas situaciones como los conflictos armados generan, continuarán. Por ello, parece pertinente afrontar con decisión el fortalecimiento de la acción humanitaria española sobre las bases que se han ido consolidando en los años anteriores, fortalecimiento que debe prestar atención a:

- Mantener la especificidad de la acción humanitaria como instrumento de cooperación con objetivos y medios de actuación complementarios, pero diferentes a otros ámbitos de la ayuda al desarrollo.
- Mejorar la vinculación con otros sectores de la cooperación española. Puede parecer una paradoja y no lo es. La acción humanitaria se clarifica si se vincula de modo adecuado con el desarrollo, con la construcción de la paz, con la lucha contra la vulnerabilidad extrema y sus causas,... pero -insistimos- vinculación *adecuada*, y no al servicio o como instrumento de otros. En esta línea debería avanzarse, como han hecho otros donantes, en la definición de posiciones VARD (vinculación, ayuda, rehabilitación, desarrollo) y de impulso a la utilización de sistemas de planificación sensibles al conflicto en países o regiones proclives a ellos. Mayor dedicación a programas de gestión de riesgos, preparación ante desastres y fortalecimiento de capacidades locales.
- Mejorar la coherencia de políticas en materia humanitaria. Especialmente con la política de Defensa pero también con otras que eventualmente puedan presentar problemas de coherencia. La omnipresencia en la escena internacional de la agenda de seguridad afecta de modo claro al humanitarismo.
- Profundizar el compromiso internacional de nuestra ayuda. Puesta en marcha de todos los principios de la GHD; elaboración del documento de compromiso con esta iniciativa (Plan de Acción), para que no quede en mera generalidad; mantenimiento del componente multilateral y del apoyo al CERF; aumento de la contribución al CAP (Proceso de Llamamientos Consolidados de la ONU); aumento de la coordinación con otros donantes; incorporación a iniciativas de calidad y mejora...
- Sumarse más decididamente a otras propuestas internacionales que influyen sobre la protección de civiles, el espacio humanitario y la ayuda, como la «responsabilidad de proteger» avalada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005.
- Acelerar las reformas institucionales y organizativas. No solo de la AECI sino del resto de actores públicos y de las ONG.
- Consolidar el incremento cuantitativo mejorando la asignación. En ayuda humanitaria los criterios geográficos son siempre secundarios, pero debe cuidarse, en coordinación con otros donantes, que la asignación de recursos se haga en función de criterios humanitarios.
- Apostar por la calidad. Apoyando la participación en los foros especializados y promoviendo la cultura de la evaluación y la transparencia, y la rendición de cuentas del sector.
- Profundizar la educación de la ciudadanía sobre estas materias. Los datos de un reciente Eurobarómetro muestran un elevado apoyo público a la ayuda humanitaria y a la dedicación de fondos públicos a ella, pero al tiempo muestran un enorme desconocimiento y una banalización que hace que este apoyo sea muy voluble. Por ello, habría que aumentar las acciones de «algo más que sensibilización» en este tema. El impulso a la investigación y reflexión deben ir de la mano de esto.

Muchos de estos retos aparecen en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, por lo que su difusión y rápida puesta en marcha debería ser la principal prioridad para el futuro.

44 Tomado parcialmente de otros trabajos del autor.

.Capítulo 6.

La ayuda humanitaria de la AECI. Avances y tropiezos de una mejora anunciada*

* Artículo elaborado por **Paola Saenz,** investigadora del IECAH

1 Introducción

El presente documento pretende desarrollar un análisis dinámico respecto de las políticas, estrategias y tendencias actuales en el financiación de la ayuda humanitaria por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Asimismo, busca responder a cuestiones planteadas en investigaciones precedentes y, particularmente, destacar aquellas medidas acertadas que han contribuido a la mejora de la calidad de la acción humanitaria española. Por ello, será bienvenido cualquier comentario con nueva información, así como correcciones derivadas de errores de hecho o interpretación.

La investigación del IECAH se ha esforzado en asegurar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta. Para tal efecto, se ha trabajado con información directamente proporcionada por la AECI, la DGPOLDE, ONG o disponibles en las publicaciones oficiales del MAEC, CAD-OCDE, etc. Sin embargo, debemos mencionar que existirán pequeñas divergencias en lo que respecta a las cantidades. Ellas podrán deberse a que, en la fecha de elaboración del presente documento, algunos organismos no habían cerrado los datos oficiales, o a la variación del tipo cambiario utilizado por algunas instituciones, entre otras razones.

Para la AECI, el año 2006 ha traído consigo un sinnúmero de retos vinculados tanto a desastres -como los tifones de Filipinas, las inundaciones de Tinduf (Sahara occidental), la crisis del Líbano, etc.-, como a cambios en la propia gestión interna de la organización, que han sido necesarios para adecuar las estrategias y procedimientos a las nuevas definiciones y objetivos que, respecto de la ayuda humanitaria, se han planteado tanto en el Plan Director 2005-2008 como en el sistema de los 14 puntos del ECHO y la OCHA, en los principios de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias (GHD) y en las recomendaciones y nuevas definiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

En este sentido, el año 2006 nos ha permitido atestiguar el fortalecimiento de la acción humanitaria española en términos cuantitativos y cualitativos. Ciertamente, dicho año se ha caracterizado por la búsqueda de una mejora efectiva de la calidad de la ayuda a través de una serie de iniciativas y medidas innovadoras que han suscitado tanto el apoyo como la crítica de los diversos actores humanitarios, como, por ejemplo, la coordinación de las emergencias a través de reuniones que algunos han denominado «comités de crisis», o la propuesta de creación de una «base logística» en Panamá, entre otras. Igualmente, el crecimiento del monto vinculado a la ayuda arroja cifras bastante importantes, aunque dicho incremento tiene algunos matices que criticar como se expondrá posteriormente.

2 La AECI en cifras

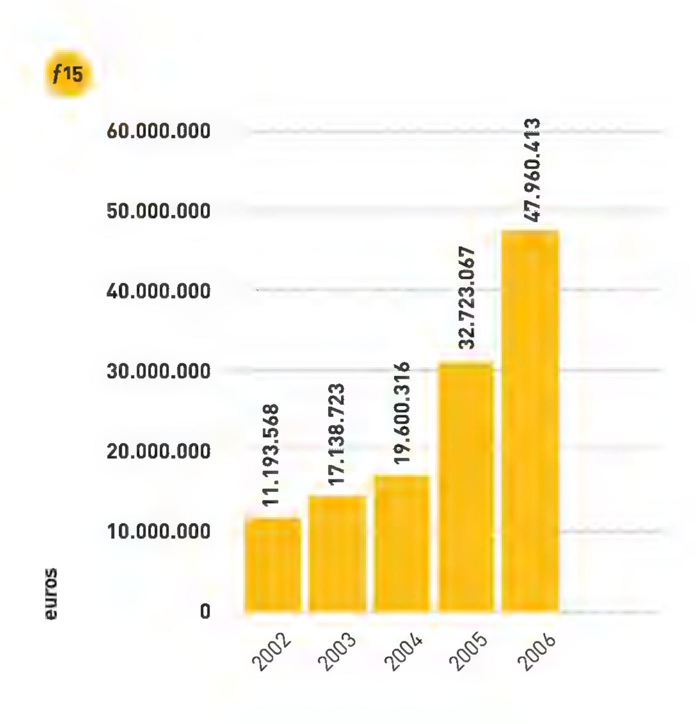
Tal y como indicábamos en informes anteriores,[45] el presupuesto real de la AECI se ha visto considerablemente incrementado, no solo por la magnitud de las emergencias sino también por la búsqueda de un papel preponderante en el escenario internacional y por el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Director 2005-2008, a la luz de los Objetivos del Milenio y los principios de la GHD. En efecto, en términos cuantitativos se viene apostando por una intensificación en el esfuerzo presupuestario teniendo como meta que la ayuda humanitaria alcance la media del 7% de la AOD bilateral en el 2008, mientras que, cualitativamente, se apuesta por lograr una ayuda no reembolsable y totalmente desvinculada. Este 7% está, en cualquier caso, por debajo del conjunto de donantes que ya llegan, como media, a casi el 14%.

Desde 1995, la ayuda humanitaria española ha experimentado un crecimiento sostenido importante, teniendo como única salvedad el año 2002, en el que se produjo una reducción del monto total de ayuda en comparación con año 2001. Sin embargo, desde el año 2002 hasta la fecha se ha confirmado un crecimiento promedio anual de más del 45%. En un contexto global donde se verifica una reducción porcentual de la ayuda, comprobar dichos incrementos en la ayuda española demuestra el fortalecimiento que viene adquiriendo esta y la prioridad que se le viene otorgando a este sector.

45 Ver IECAH, *La Acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y... mucho más. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria/Médicos Sin Fronteras, 2006. Véase también IECAH, *La acción humanitaria en 2003-2004: años convulsos, respuesta insuficiente. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria/Médicos Sin Fronteras, 2005.

Específicamente, en el año 2006 se presupuestaron en este concepto 49.722.230 euros (presupuesto real de la AECI)[46]. Esta cifra responde a la suma de las subvenciones de estado, que ascendían a 39.722.230 euros, y al Fondo Fiduciario de la Comisión Internacional de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (CIFAD), que representaba 10.000.000 euros y que fueron gestionados por la AECI. Al respecto debe precisarse que, aun cuando del monto correspondiente a las subvenciones de estado sólo se gestionaron 37.960.413,43 euros, la cifra no deja de tener gran relevancia al compararse con el total de la AH ejecutada en el año precedente. Por tanto, el presupuesto gestionado por la AECI en 2006 (sumando subvenciones de estado y los 10 millones de euros de CIFAD) asciende a 47.960.413€.

*f*15
Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECI en AH.
Fuente: Elaboración propia con datos de la AECI.



En términos absolutos comprobamos un importante incremento en el monto destinado a ayuda humanitaria. Esto nos invitaría a concluir que el objetivo del 7% de la AOD bilateral neta, dentro del marco del Plan Director, así como de los Objetivos del Milenio y la GHD, es plausible de ser alcanzado a corto plazo. No obstante, realizando el mismo análisis del comportamiento de la ayuda en términos relativos, la conclusión sería muy diferente. Veamos nuevamente en el año 2006, la ayuda humanitaria española total gestionada tanto por la AECI como por otras instituciones (entidades locales, otros ministerios, etc.) alcanzó los 247,7 millones de euros, siendo la ayuda humanitaria bilateral el 3,79% del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), lo que está por debajo de lo previsto en el Plan Director y de la media de los países del CAD de la OCDE. Aunque en cifras globales la ayuda creció, el porcentaje de ayuda humanitaria bilateral descendió del 4,45% en 2005 al 3,93% en 2006.

Cabe mencionar que el porcentaje de ayuda humanitaria, más allá de ser un indicador cuantitativo, también refleja la prioridad que un Estado asigna a este tipo de ayuda, la percepción que tiene del concepto de crisis y los parámetros que utiliza para diferenciar las acciones de ayuda humanitaria de otras actuaciones. Igualmente, refleja la capacidad de gestión del Estado de la ayuda humanitaria presupuestada y desembolsada. Por ello, sin dejar de reconocer el importante esfuerzo presupuestario del Estado español, la verificación de un descenso porcentual en el período 2004-2006 así como del porcentaje de AOD lleva de forma evidente a cuestionar el verdadero alcance de algunas medidas que no han logrado mantener la línea de actuación prevista, sobre todo si tenemos en cuenta que el año 2005 fue un punto de inflexión que relanzó los compromisos e incrementó de manera extraordinaria los niveles de ayuda humanitaria.

46 Cabe mencionar que el total de fondos vinculados a la ayuda humanitaria que maneja la AECI se clasifica en: 1) presupuesto real, y 2) presupuesto gestionado. Respecto del presupuesto gestionado se efectúa un análisis en páginas posteriores.

En este sentido, podemos afirmar que el incremento de la AOD no garantiza necesariamente ni el aumento correlativo de la ayuda humanitaria ni tampoco que el porcentaje de esta última respecto de la AOD sea constante. El significativo incremento cuantitativo alcanzado en el 2006 debe ir de la mano de medidas y garantías para que los objetivos propuestos sean alcanzados en el 2008 (Plan Director) y en el 2015 (ODM).

3

Presupuesto gestionado por la AECI

En el periodo 2006, la AECI se ha encargado de gestionar tanto la acción humanitaria bilateral como la multilateral en el marco de las competencias del MAEC. En este último caso -y en forma cuestionable, puesto que la herramienta utilizada ha sido la denominada «FAD-donación»- se han gestionado las contribuciones a diversos fondos de organismos internacionales no financieros, tales como el Fondo Central de Ayuda de Emergencia (CERF), el Fondo OCHA para Territorios Palestinos y el Fondo Bilateral del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Asimismo, conforme a las iniciativas planteadas en el Plan Director 2005-2008, se han gestionado diversos convenios con ONG y se han gestionado donaciones a través de la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) de ayuda humanitaria.

f16
Distribución de fondos de la AECI.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.

3.1 Los créditos «FAD-donación» como herramienta de AH

Como parte del presupuesto del período 2006, la AECI se ha encargado de gestionar la contribución que se brinda a tres principales fondos: el Fondo Ad Hoc del Programa Mundial de Alimentos, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y el Fondo OCHA para los Territorios Palestinos. A efectos de cumplir con las contribuciones que la cooperación española tiene comprometidas con dichos fondos, se utilizó como mecanismo de financiación los créditos denominados «FAD-donación». La justificación para su uso fue la celeridad con la que eran asignados, ser un mecanismo de desembolso único y el hecho de que, aun cuando formalmente constituían activos financieros, no eran reembolsables. Efectivamente, se trata de créditos no reembolsables con una tasa de interés del 0%, que pueden ser computados como AOD al cumplir con la concesionalidad mínima requerida por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sin embargo, cuestionamos altamente el que se utilicen estos mecanismos para cumplir con compromisos adquiridos con anterioridad a la formulación de los presupuestos. Esta situación lleva a concluir que su uso podría deberse a una falta de eficacia presupuestaria que, de no recurrir a los créditos FAD, generaría un déficit presupuestario.



	Total Fondos Anuales	Total ejecutado
Subvenciones de Estado (1)	39.722.230,00 €	37.960.413,43 €
Fondo bilateral PMA (2)	12.000.000,00 €	11.804.669,34 €
Fondo CERF	8.400.000,00 €	8.400.000,00 €
Fondo OCHA para TT. PP. (3)	3.000.000,00 €	3.000.000,00 €
Fondo CERF	8.400.000,00 €	8.400.000,00 €
CAP 2006	4.135.177,64 €	4.135.177,64 €
Convenios ONG presupuesto multilateral	3.600.000,00 €	3.600.000,00 €
Total	**70.857.407,64 €**	**68.900.260,41 €**

(1) Existe un monto de subvenciones no gestionadas que asciende a 1.761.816,57 €
(2) En el PMA existe un monto pendiente de asignar de 195.330,66 €
(3) Fondo para Territorios Palestinos Ocupados

No obstante, aun cuando se objeta el uso de esta herramienta en la ayuda humanitaria (y también en la ayuda al desarrollo, por tratarse de ayuda ligada que en muchos casos restringe el uso y fomento de capacidades locales), no podemos negar que su uso esté avalado por el Plan Director 2005-2008,[47] en concordancia con la Ley 30/2005 de Presupuestos Generales del Estado para el 2006 y la Ley 38/2006[48] de Gestión de la Deuda Externa. Efectivamente, estas leyes y directrices definen el FAD como un instrumento crediticio con alto grado de concesionalidad vinculado a la contratación de bienes y servicios del país que lo brinda. Asimismo, determinan que estos créditos podrán ser entregados a instituciones financieras multilaterales o a fondos fiduciarios con la consiguiente ventaja de que no es un país el que garantiza la operación sino la propia institución.

Sin embargo, se considera que el uso de esta herramienta es cuestionable y debería ser replanteado tomando en cuenta los principios y fundamentos de la ayuda humanitaria y la distorsión que generan en la contabilización de la misma.

Por otro lado, si el uso de esta herramienta va a ser una práctica común, sería indispensable lograr una contabilidad congruente entre los diferentes organismos que se encargan de gestionarla. De la información proporcionada por la AECI, la DGPOLDE y el Informe FAD 2006[49] en relación al CERF, se evidencia una discrepancia de 501.106,00 de euros entre lo ejecutado por la AECI y lo reportado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que, por el monto al que asciende, no podría tratarse de diferencias en el tipo cambiario utilizado. El mismo problema ocurre al comparar los datos referidos al Fondo de la OCHA, en donde la diferencia es aún mayor, alcanzando los 800.000,00 euros.

f17
Desglose fondos AH provenientes del FAD
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI, la DGPOLDE, el Informe FAD 2006 y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.



Fondo	AECI (ejecutado)	Informe FAD 2006	DEGEPOLDE
1. Fondo bilateral PMA	11.804.669,34	12.000.000,00	10.800.000,00
2. Fondo CERF	8.400.000,00	7.898.894,00	8.900.000,00
3. Fondo OCHA para los TT. PP.	3.000.000,00	2.200.000,00	2.200.000,00
Total	**23.204.669,34**	**22.098.894,00**	**21.900.000,00**

47
Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado y Asuntos Sociales, noviembre de 2005, p. 94.

48
En el artículo 55 de la Ley 30/2005 de Presupuestos Generales del Estado para 2006, se estipula que el Consejo de Ministros podrá aprobar operaciones con cargo al FAD por un importe máximo de 330 millones de euros para efectos de financiar aportaciones de capital y contribuciones financieras a programas de desarrollo, instituciones financieras multilaterales y fondos fiduciarios internacionales. Con la ley 38/2006 se otorgan 528 millones de euros adicionales con la salvedad de que se destinarían a la constitución de un fondo fiduciario para la consecución de los Objetivos del Milenio.

49. Ibíd., pp. 15 y 25.

4

Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) de AH

La CAP ha sido duramente criticada por diversos actores como mecanismo de canalización de la ayuda humanitaria, puesto que no es flexible ni oportuna en el tiempo, dado que existen periodos de postulación y los requisitos no facilitan el acceso. Indudablemente, no permite una actuación rápida ante la característica fundamental de muchas crisis: ser un evento inesperado. Sin embargo, en el caso de las asignaciones otorgadas en el año 2006 a diversas ONG, como Cruz Roja, Acción contra el Hambre o Save the Children, entre otras, debe rescatarse el hecho de que la mayoría fueron destinadas a crisis «olvidadas o crónicas». En este sentido, se atendieron algunas emergencias que actualmente no son las prioritarias en la agenda internacional, como el caso de Sudán, los Territorios Palestinos Ocupados, el Chad o el Sahara-Argelia. Por otro lado, también ha permitido contribuir a diversas emergencias como la producida en Malawi debido a la crisis de la epidemia de cólera.



País o región	Fondos
Sudán	388.568,00
Tanzania	342.650,00
Sudán	349.000,00
Sahara/Argelia	217.600,00
Sudán	485.700,00
Senegal	500.000,00
Chad	511.100,00
Malawi	97.051,00
Territorios Ocupados Palestinos	238.129,00
República Sudafricana	100.000,00
Sahara/Argelia	285.000,00
Sahara/Argelia	26.030,00
Chad	500.000,00
Total	**4.040.828,00**



Acción contra el Hambre	1.000.000,00 ?
Cruz Roja Española	2.000.000,00 ?
Fundación Paz y Tercer Mundo	600.000,00 ?
Total	**3.600.000,00**

Por otra parte, la polémica suscitada por la inflexibilidad de la CAP puede ser contrarrestada por el hecho de que ese mismo factor limitante ha obligado a las ONG a programar sus actuaciones hacia la consecución de otros objetivos que, debido a prioridades determinadas por la urgencia de actuación, muchas veces se dejan de lado. Así, la CAP 2006 ha cubierto objetivos dentro del marco de un *continuum-contiguum* operativo, como la mejora de la calidad de vida y la capacitación técnica de la población saharaui, por un monto que supera los 400.000 €.

*f*18
Distribución de fondos de la CAP 2006
Fuente: AECI

4.1 Convenios con ONG

Uno de los principales mecanismos de ayuda de la AECI son las subvenciones a ONG en materia de ayuda alimentaria y de emergencia. De acuerdo con informaciones proporcionadas por la AECI a principios de año, en el 2006 y dentro del marco del presupuesto multilateral se firmaron convenios con la Cruz Roja Española, la Fundación Paz y Tercer Mundo y Acción contra el Hambre, y se asignaron los montos que figuran en el cuadro siguiente:

*f*19
Fondos AH Convenios ONG 2006
Fuente: AECI

Sin embargo, en sucesivas reuniones la AECI nos ha indicado que únicamente se han firmado convenios con la Cruz Roja Española y con Acción contra el Hambre, mientras que la financiación otorgada a la Fundación Paz y Tercer Mundo corresponde a la CAP.

Al margen de esta pequeña discrepancia en la información, lo importante es rescatar la importancia de la firma de estos convenios. Resulta evidente que este mecanismo garantizará una financiación predecible para la actuación humanitaria de las diversas ONG que se vean beneficiadas por él. Esto permitirá una mejora en la asignación de recursos, tanto en lo que respecta a la cobertura de las necesidades básicas como a la reducción del tiempo para el despliegue de la ayuda ante una posible emergencia.

5

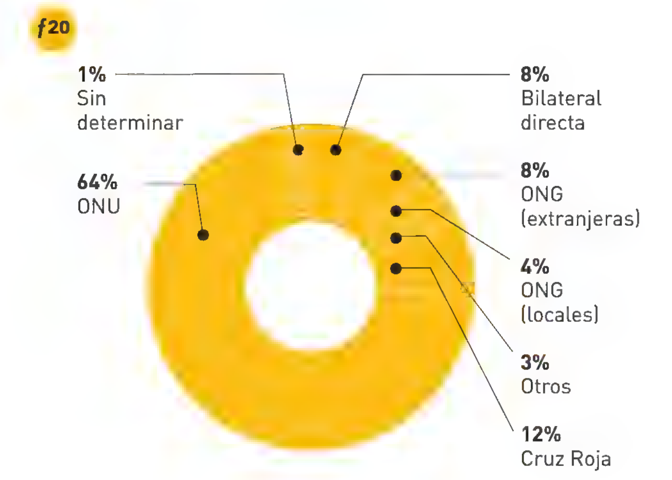
Canalización de la ayuda: organismos internacionales y ONG

Ciertamente la ayuda humanitaria fluye a través de diferentes canales o mecanismos desde que el monto es comprometido hasta llegar al beneficiario final. En el proceso, la gestión puede estar directamente a cargo de la AECI (que normalmente actúa como donante, aunque en recientes actuaciones ha preferido la acción directa) o a través de organismos u ONG, las cuales en muchos casos se convierten a su vez en donantes, como, por ejemplo, la Cruz Roja, Intermón Oxfam, etc. Desgraciadamente, aún no se cuenta con mecanismos para medir de forma exacta, consistente y fidedigna cuánto dinero llega a cada beneficiario, puesto que el dinero comprometido en forma oficial sufre algunos detrimentos en el camino, debido a causas como costes de transacción, cargos bancarios, gestión administrativa, etc. No obstante, sí se puede tener una visión clara de cuánto dinero está comprometido y cuánto se otorga a las diversas entidades financiadas. Las tendencias en la financiación también nos permiten visualizar las prioridades o intereses del financiador.

Debe mencionarse que, en lo que respecta a la ayuda canalizada mediante ONG u organismos de las Naciones Unidas, la financiación de la AECI se ha focalizado tanto en los países y sectores prioritarios para la cooperación española determinados en el Plan Director 2005-2008 como en las líneas estratégicas de actuación que abarcan los procesos de rehabilitación, reconstrucción, etc.

*f*20
Distribución del gasto según el tipo de entidades financiadas
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.

f20



5.1 Organización de las Naciones Unidas

En esta línea, se comprueba la cuantiosa aportación a instituciones de las Naciones Unidas, que alcanza un 64% del presupuesto total (33.662.179,14 €), aun cuando en este año ha operado una reducción porcentual de más del 5% con respecto a la de 2005, año en que dicha asignación representó cerca del 71,31%. En efecto, la AECI destina más del 60% del presupuesto anual a compromisos derivados de la estrecha colaboración con instituciones como la FAO, en lo que respecta a la ayuda alimentaria de emergencia; el UNICEF, en atención a la infancia; el ACNUR, en ayuda a refugiados y desplazados internos, etc. Sin embargo, se aprecia que la OCHA recibe una colaboración directa de la AECI mucho menor del 0,0163% del presupuesto total destinado a organismos de las Naciones Unidas. Esto permite dos lecturas: primero, que la AECI continúa decantándose por la ayuda directa en lugar de por una participación más importante en los llamamientos consolidados o en el Fondo Central de respuesta a Emergencias (CERF); y segundo, que la OCHA, pese a su categoría de organismo coordinador de la ayuda de las Naciones Unidas, no logra consolidarse como referente y coordinador global de la acción humanitaria.

*f*21
Distribución entre organismos de la ONU
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.

f21

ONU	
FAO	4.500.000,00€
Organización Internacional para la Migración OIM	200.000,00€
OCHA	550.000,00€
Organización Panamericana de la Salud	703.050,00€
PNUD	510.443,00€
FNUAP	1.246.505,00€
ACNUR	4.100.000,00€
UNICEF	8.547.511,80€
OOPS	2.000.000,00€
PMA	11.304.669,34€
Total ONU	**33.662.179,14€**

Resulta pertinente cuestionar el hecho de que, para efectos contables, la AECI incluya a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)[50] como parte del grupo de organismos de las Naciones Unidas, aun cuando dicha organización no forma parte de la ONU. Somos conscientes de que la perspectiva para el futuro es incluir esta organización en el sistema de las Naciones Unidas, y que actualmente en muchos casos es este organismo quien se encarga de gestionar los fondos del OIM, pero consideramos que, por lo pronto, sería más acucioso contabilizar las aportaciones de forma independiente.

5.2 ONG locales y extranjeras

En lo que respecta a la colaboración con las ONG, sea mediante los convenios marco o la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP), la Cruz Roja sigue siendo la que mayor aportación percibe, con un 12% del total presupuestado, ya que asciende a 5.962.315 euros. El porcentaje total recibido por el resto de las ONG locales, a través de la financiación directa, es de un 8%, mientras que el de las ONG extranjeras asciende a un 4%, canalizado por medio de subvenciones de estado.

En cuanto a la distribución de los fondos dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, existe una historia de colaboración previa, continua y sostenida con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Cruz Roja Española. Estas instituciones, en conjunto, reciben más del 50% del total percibido por todas las ONG, lo cual confirma el mismo comportamiento que en años precedentes. En el período 2006 destacan las aportaciones a la Cruz Roja de Kenia, seguidas de las recibidas por la etíope, la vietnamita y, finalmente, la ecuatoriana.

Siendo el eje de actuación de la AECI la lucha contra la vulnerabilidad humana, dentro del marco de los principios humanitarios de neutralidad, imparcialidad, no discriminación e independencia, es claro deducir que la asignación de recursos debe basarse en las necesidades locales, en el número de beneficiarios y en ser proporcional a la magnitud de las crisis. Sin embargo, esto no resulta tan fácil, puesto que va a depender del tipo de emergencia, de las necesidades más urgentes, entre otros factores. Este punto puede explicarse mejor con un ejemplo: si realizamos un análisis comparativo de los montos globales distribuidos en ciertas emergencias a través del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y del CICR, el total per cápita que cada beneficiario ha recibido y las dimensiones o necesidades cubiertas podremos demostrar que grandes sumas de dinero no reflejan necesariamente una mejor cobertura de las necesidades por beneficiario. Así, por ejemplo, en el caso de las inundaciones en el Cuerno de África se otorgaron fundamentalmente dos montos importantes que fueron destinados a Kenia y a Somalia. En el primer caso, se otorgaron a la Cruz Roja de Kenia 750.000 euros (para la distribución de materiales no alimentarios y herramientas y medios agrícolas) para un total de aproximadamente 51.000 beneficiarios, con lo cual se alcanza un total de 14,705 euros per cápita. Para Somalia, y canalizado a través del CICR, se otorgaron 1.150.000 euros (para la provisión de agua potable y refugio o cobijo para una cantidad aproximada de 360.000 beneficiarios, lo cual equivale a un total de 3,194 euros per cápita).

Aunque las cifras no permiten valorar el verdadero alcance o la plena cobertura de las necesidades de los beneficiarios, sí dejan entrever que la prioridad en la aportación ha sido coherente con el objetivo fundamental de la ayuda humanitaria: aliviar el sufrimiento humano y reducir el riesgo de pérdidas humanas. No obstante, en términos absolutos, lo percibido por un beneficiario en Kenia fue cinco veces superior a lo percibido por uno en Somalia, donde las necesidades eran más urgentes y el número de beneficiarios muchísimo mayor. Por ello es fundamental que en estos casos se sigan las orientaciones de la GHD, que propugna que el financiamiento debe ser proporcional a las necesidades humanas.

f22
Distribución de fondos en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.



Cruz Roja	
Cruz Roja Ecuatoriana	99.965,00
Sociedad Etíope de la Cruz Roja	250.000,00
CICR	2.650.000,00
Cruz Roja de Kenia	750.000,00
Cruz Roja Española	1.962.350,00
Cruz Roja Vietnamita	250.000,00
Total Cruz Roja	**5.962.315,00**

50 La Organización Internacional para la Migración es un organismo intergubernamental con sede en Ginebra, que fue creado en 1951 y busca actuaciones eficientes para solucionar los retos de la migración en el mundo.

6 Principales países y emergencias financiadas

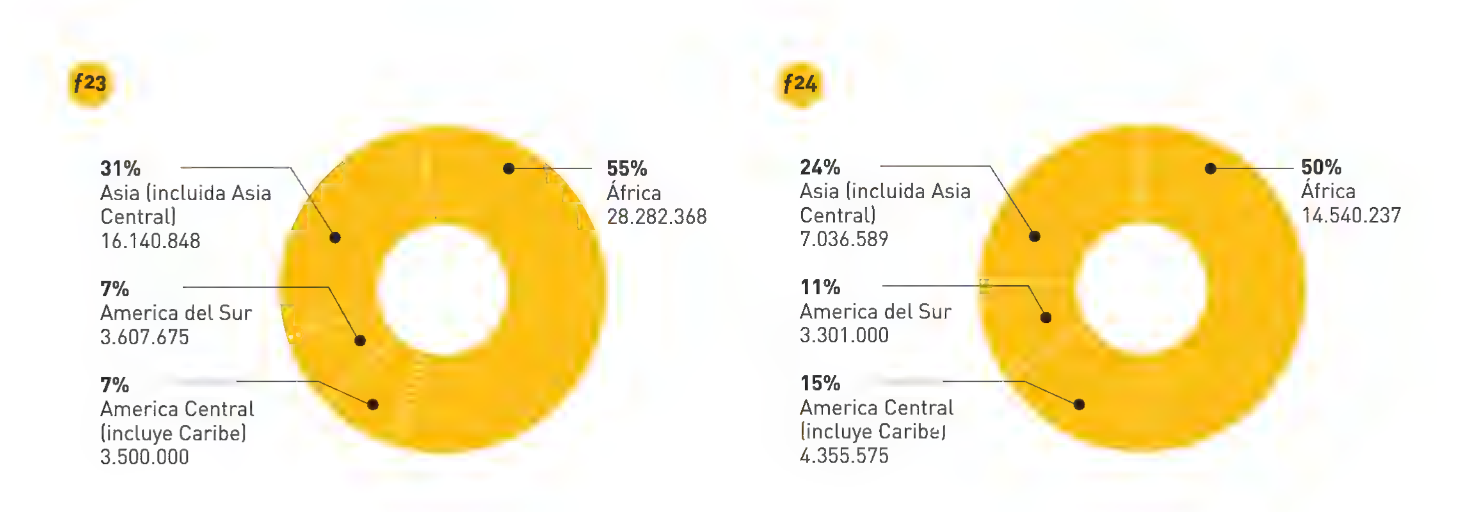
En las líneas precedentes se ha desarrollado un análisis básicamente cuantitativo de la ayuda humanitaria española. Por ello, aun sin dejar de lado las cifras y porcentajes, quisiéramos poner especial énfasis en las características y «preferencias» de la ayuda humanitaria desplegada por la AECI. El objetivo es visualizar las pautas y tendencias para la financiación futura.

Los diagramas expuestos a continuación demuestran que, a la par del celebrado incremento de la ayuda humanitaria, se ha verificado una concentración de la misma en el continente africano. Indudablemente, en los años 2005 y 2006 este continente ha recibido más del 50% del *pastel*, mientras que América ha tenido un porcentaje relativamente bajo, con apenas el 24% (2005) y el 14% (2006) del total de la ayuda. Si se tiene en cuenta que América se considera prioritaria para la cooperación española, no resulta comprensible por qué la *porción de pastel* es inversamente proporcional al número y gravedad de las crisis ocurridas en el año 2006. Recordemos las emergencias originadas por el volcán Tungurahua en Ecuador, las inundaciones en Bolivia, la ola de frío en el Perú, la crisis de Haití, El Salvador o Guatemala, etc. Adicionalmente, resulta evidente que los países europeos ya no comparten este pastel.

f23
Principales regiones y emergencias financiadas en 2006
Fuente: Elaboración propia con datos la AECI.

f24
Principales regiones y emergencias financiadas en 2005
Fuente: Elaboración propia con datos de la AECI.

A lo largo de los cuadros expuestos en líneas posteriores se podrá confirmar una vez más que la movilización de recursos y financiación para algunos países y emergencias crónicas es sumamente difícil y limitada. Así, podemos apreciar que crisis como las de Sudáfrica (Pretoria Este), Mozambique (Changale), Argentina o Paraguay, han recibido una ayuda inferior a los 200.000 euros, aun cuando en muchos casos corresponden a países prioritarios para la AECI.



*f*25
Distribución de la AH en África
Fuente: Elaboración propia con datos la AECI.

En el caso de América, hemos verificado una pequeña discordancia que entendemos se deriva de un error de forma al ingresar los datos en el sistema de los 14 puntos de ECHO/OCHA. Nos referimos a 853.050 euros cuyo destino real ha sido Centroamérica y el Caribe, pero que se han registrado, en el rubro «país receptor», como América del Sur, en el sistema de 14 puntos. Lo que es de gran importancia comentar es que dicho monto se destinó a la creación de un sistema de web para el fortalecimiento en materia de respuesta y coordinación ante desastres.



Principales países de África y emergencias financiadas	Euros
África central	500.000
Angola	400.000
Argelia	2.885.104
Benín	600.000
Cabo Verde	300.000
Eritrea	499.958
Etiopía	1.050.000
Guinea-Bissau	354.669
Kenia	1.806.166
Malawi	596.952
Malí	1.165.000
Mauritania	550.000
Mozambique	130.000
Namibia	300.000
Nigeria	1.300.005
República Centroafricana	500.000
Chad	1.761.100
República Democrática del Congo	3.481.505
Senegal	750.000
Somalia	1.645.991
Sudáfrica	100.000
Sudán	5.373.268
Tanzania	842.650
Uganda	750.000
Zimbabue	640.000
Total	**28.282.368**

Por otro lado, en lo que respecta a la ayuda humanitaria brindada al Perú, únicamente se consignan 500.000 euros canalizados a través del PMA y destinados al fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo y la asistencia humanitaria. No obstante, la memoria del año 2006 de la cooperación de la AECI en el Perú[51] explica que la AECI aportó 50.000 euros para los damnificados de la ola de frío del sur del país, cantidad con la cual se construyeron cobertizos para la protección del ganado. En el mismo documento se añade que la AECI envió una remesa de ayuda humanitaria de emergencia de otros 50.000 euros que permitieron colaborar con el Gobierno en la adquisición de grupos electrógenos, plantas de tratamiento de agua y tanques de almacenamiento de agua en los departamentos de Cuzco, Puno y Madre de Dios. Nos preguntamos por qué esta información no ha sido consignada en el sistema de 14 puntos.

*f*26
Distribución de la AH en América
Fuente: Elaboración propia con datos la AECI.



Principales países de Centroamérica y emergencias financiadas	Euros
El Salvador	300.000
Guatemala	2.500.000
Haití	700.000
Total	**3.500.000**

Principales países de Sudamérica y emergencias financiadas	Euros
Sudamérica	853.050
Argentina	140.000
Bolivia	240.443
Colombia	950.000
Ecuador	774.182
Paraguay	150.000
Perú	500.000
Total	**3.607.675**

51
AECI, *Memoria 2006*, Programa de Cooperación Hispano-Peruano 2002-2006, Embajada de España en Perú, 2007.

En lo que respecta a Asia y Oriente Próximo, son los Territorios Palestinos Ocupados los que han recibido la mayor asignación financiera en el año 2006. En efecto, la asignación, directa o a través de la CAP (comentada en líneas precedentes), asciende a más de 5 millones de euros. Estos se han canalizado principalmente a través de organismos de las Naciones Unidas y de algunas ONG locales como la Media Luna Roja Palestina. El área geográfica de mayor atención ha sido la franja de Gaza, donde las condiciones de inseguridad alimentaria afectan gravemente a la población.

*f*27
Distribución de la AH en Asia
Fuente: Elaboración propia con datos la AECI.

En cuanto a niveles de financiación, a los Territorios Palestinos les siguen las crisis del Líbano y la de Indonesia. La emergencia generada por el conflicto en el Líbano recibió una aportación de más de 4 millones de euros, destinados principalmente al envío y distribución de elementos de primera necesidad, como alimentos, agua, medicinas, kits de higiene y cocina, medicinas, refugio, etc. Cabe precisar que del total asignado al Líbano, se destinaron 25.000 euros para la emergencia medioambiental derivada del derrame de petróleo.

Por su parte, las condiciones de vulnerabilidad derivadas del tsunami y que han sido agravadas por el conflicto determinaron la calificación de emergencia crónica a la situación que se vive en Aceh, Indonesia. Por ello, se asignaron cerca de 2 millones de euros con el objetivo de recuperar los medios de subsistencia de la población y de reducir los graves niveles de inseguridad alimentaria.



Principales países de Asia y emergencias financiadas	Euros
Afganistán	800.000
Sureste asiático	539.883
Bangladesh	300.000
Camboya	800.000
Filipinas	944.000
Indonesia	1.950.000
Irán	204.373
Líbano	4.325.000
Pakistán	200.000
Territorios Palestinos Ocupados	5.662.812
Vietnam	414.780
Total	**16.140.848**

7

La respuesta de la AECI ante las crisis en 2006: actuaciones directas y otras iniciativas en marcha

En este punto analizamos algunos aspectos pertinentes del envío de ayuda bilateral directa en especie (excluyendo la ayuda monetaria directa en efectivo) de la AECI ante las emergencias humanitarias derivadas tanto de desastres naturales, como la ocurrida en Tinduf (Sahara) a raíz de las inundaciones que afectaron directamente a los refugiados saharauis, el terremoto de Irán, las graves lluvias en Afganistán, el conflicto armado del Líbano o la grave situación de los refugiados en Timor Oriental, así como para la emergencia suscitada debido al alud de lodo que sepultó a varias comunidades en la isla de Leyte, en Filipinas.

*f*28
Emergencias con actuación directa de la AECI
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.

En estos casos la ayuda brindada ha consistido básicamente en el envío y distribución de equipos médicos del DYA, SAMUR y SUMMA 112, así como de suministros de primera necesidad como alimentos, medicinas, kits de cocina, hospitales de campaña, etc. Asimismo debe comentarse que en estos casos se ha comprobado una evidente preocupación por la *visibilidad* de la actuación de la AECI, que responde al gran interés por alcanzar el reconocimiento en la esfera internacional de la importante labor que la agencia despliega.



Países	Emergencia	Coste
Sahara	Inundaciones	356.474,36
Irán	Terremoto	204.373,10
Timor Oriental	Refugiados	39.883,01
Indonesia	Terremoto	700.000,00
Líbano	Conflicto armado	300.000,00
Afganistán	Lluvias	200.000,00
Filipinas	Tifón *Durian*	400.000,00
Monto total	**2.200.730,47**	

Como puede comprobarse, el monto total destinado a emergencias directas asciende aproximadamente a 2 millones de euros, lo cual representa menos del 5% del presupuesto total de la AECI para ayuda humanitaria. Respecto de este punto resulta interesante comentar que este es un porcentaje razonable de actuación directa. La AECI, siendo coherente con su mandato de gestor y donante, debe concentrar sus esfuerzos y capacidades en diferentes aspectos: en la gestión administrativa y la dimensión institucional, con énfasis en la implementación de mecanismos más flexibles y oportunos y en la financiación proporcional a las necesidades; en la coordinación de los diversos actores nacionales para lograr la anhelada *suma de sinergias*; en la evaluación de la ayuda humanitaria, así como en la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, etc.

7.1 Reuniones de coordinación o «comités de crisis»

En diversas reuniones mantenidas con la AECI se nos proporcionó información relativa a encuentros sostenidos con ONG, entidades locales y otros actores humanitarios nacionales. Dichos encuentros se calificaron como «comités de crisis» y se llevaron a cabo con el objeto de hacer frente de manera conjunta a las emergencias del Líbano, el Sahara, Indonesia, Mozambique, Malawi y Filipinas. Entendemos que estas iniciativas constituyen un primer paso para encaminar una efectiva red de coordinación e intercambio de información entre las necesidades y las ofertas de ayuda de los diversos actores humanitarios nacionales. Dado que son mecanismos que se están empezando a probar, es razonable que surjan diversas críticas y fallos que podrían ser superados en sucesivas ocasiones.

Por ello, consideramos importante la fijación de sistemas de colaboración institucionalizada y estable con las ONG, no solo para la canalización de recursos, sino también para cuestiones tales como el compartir información, la implementación de sistemas de alerta, la formación y capacitación de agentes locales, etc. Las reuniones de coordinación deben efectuarse en un plazo razonable y oportuno en el que los diversos actores cuenten con información suficiente para determinar tanto sus requerimientos, conforme a las actuaciones que piensan desplegar (caso de las ONG), como los montos disponibles para dicha emergencia (caso de los donantes como las comunidades autónomas, los entes locales, etc.). Un plazo de tiempo razonable podría ser a las 36 horas de ocurrida la emergencia. En segundo lugar, se debe dar prioridad a la coordinación de las actuaciones, así como a la transferencia de información, que la AECI debería recabar de la OCHA o de cualquier otra fuente fiable que proporcione información de primera mano.
El objetivo sería contrastar la información obtenida por las contrapartes locales o internacionales de las ONG nacionales. Es imperativo alcanzar un mínimo de coordinación interna en la Administración pública para evitar la dispersión, duplicidad y superposición de actuaciones y de coordinación con las ONG. Para este último caso podrían estrecharse más las relaciones con la CONGDE. Adicionalmente, resultaría importante que hubiera un seguimiento de las reuniones con el objeto de medir sur eficacia y de darle continuidad y relevancia a este tipo de iniciativas.

f29 Esquema de respuesta



7.2 Fortalecimiento del CEPREDENAC[52]

En repetidas ocasiones hemos afirmado que el objetivo fundamental de la ayuda humanitaria es el de reducir la vulnerabilidad y el sufrimiento humano. Por ello, debe prestarse particular atención a la población expuesta al desencadenamiento de crisis, sea por su ubicación geográfica en zonas proclives a los desastres naturales o por antecedentes históricos de zonas conflictivas. Por este motivo, la AECI ha buscado alcanzar el objetivo de «abordar las fases previas de la emergencia preparación, mitigación y prevención, dentro de un *continuum* operacional que proporcione soluciones duraderas» a través del fortalecimiento del CEPREDENAC.

Se busca básicamente lograr una efectiva contribución a la reducción del riesgo de desastres en Centroamérica. Para tal efecto, se están desarrollando mecanismos que promuevan la participación de los agentes locales así como su formación para que cuenten con conocimientos y metodologías de incorporación de la gestión de riesgo en los programas y proyectos que vayan a ser implementados en la región.

Asimismo, se busca definir las competencias y alcances de la actuación misma del CEPREDENAC y la generación de instrumentos y herramientas que permitan plantear normativas y estrategias para desplegar actividades en materia de gestión de riesgo, prevención y mitigación de desastres.

7.3 Descentralizar la ayuda: una base logística en Panamá

Una de las iniciativas de la AECI, como parte de su política de descentralización de la ayuda humanitaria, es contar con un *stock* de emergencia permanente. Para tal efecto, se ha planteado la iniciativa de contar con una base logística en Panamá. De acuerdo con lo estipulado por la organización, la idea de constituir esta base se respalda en diferentes aspectos: la clara preocupación por el fortalecimiento del componente de prevención y de preparación ante los desastres estipulada en el Plan Director 2005-2008; el interés por promover la autonomía de las OTC regionales a fin de optimizar su capacidad de actuación; los elevados niveles de recurrencia de desastres naturales en una región que es prioritaria para la cooperación española y, en una suerte de lo que podríamos llamar autocrítica, reconocer el sinnúmero de problemas surgidos de «actuaciones meramente reactivas e incluso ineficaces».

Conforme al análisis de la AECI, son innumerables las ventajas comparativas que podrían determinar el respaldo a esta iniciativa. Priman las de carácter económico, puesto que el coste de almacenamiento por año resulta inferior al coste de un envío aéreo desde España. El tiempo de reacción ante la emergencia y la adecuación de los productos a las costumbres y prescripciones técnicas locales, con la consecuente activación de las economías locales, también son variables que hay que tener en cuenta para favorecer la implementación de la base. Particularmente, la propia AECI destaca que «Panamá responde a criterios de descentralización y simplificación administrativa que no solo busca la reducción de costos y plazos de transacción [...] permite también establecer redes de trabajo, principalmente con agencias de Naciones Unidas y con la Federación Internacional de la Cruz Roja [...]. El organismo regional de respuesta (CEPREDENAC) quedaría conectado a dicha red a través de la Subdirección General de México, América Central y Caribe, desde Guatemala (por medio de la Línea Regional de Prevención de Desastres), coordinando así nuestras acciones con todos los actores».

Sin embargo, la idea de esta base es casi unánimemente rechazada por parte de las ONG y otros actores, por considerar que responde más a cuestiones de visibilidad que a un serio planteamiento logístico. En efecto, en los momentos actuales, prácticamente ningún donante bilateral tiene este tipo de enfoque de trabajo y se prefiere el uso de bases logísticas preexistentes (Naciones Unidas, Federación de la Cruz Roja...) o el acuerdo con agentes privados que una inversión de este tipo.

52 CEPREDENAC: Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central.

8

La asignatura pendiente: la reforma de la Agencia

Tal vez, el mayor *punto negro* del trabajo humanitario y de cooperación en general de la AECI en 2006 ha sido la lentitud en las reformas institucionales en el seno de la agencia. El año 2006 se cierra sin apenas avances en esta materia que, recordemos, en lo que respecta a la acción humanitaria preveía en el Plan Director la creación de una oficina especializada. Ciertamente se han producido avances en materia de contratación de personal, aumento de capacidades, inicio de nuevos enfoques como los que hemos citado anteriormente; no obstante, en los aspectos más relevantes se ha avanzado poco.

Paralelamente habría que destacar las mejoras introducidas en el sistema de seguimiento y la contabilización presupuestaria de los proyectos. Sin embargo, no se han producido avances en materia de evaluación y debido, tal vez, al pesado sistema de evaluación en marcha en la cooperación española todavía no se ha evaluado ni una sola de las operaciones humanitarias en las que la AECI ha participado de modo protagonista. Ello, obviamente, frena el aprendizaje y limita mucho la rendición de cuentas en un sector tan sensible como este.



Comentarios finales

La AECI hace frente continuamente a un contexto mundial donde imperan deficitarias estructuras socioeconómicas que limitan la capacidad de los países de afrontar y gestionar las crisis. Así, las «nuevas» emergencias suscitadas en el 2006 sumadas a las «emergencias crónicas» o a las «crisis olvidadas», han presentado grandes desafíos para la cooperación internacional, pero también múltiples oportunidades y posibilidades para que la agencia demuestre que está trabajando en pos de consolidarse como líder y coordinador de la acción humanitaria española. Resulta innegable que causas de índole política, religiosa, étnica, natural, etc., exacerbadas por un limitado desarrollo socioeconómico, han determinado el grave incremento del número de emergencias, así como su complejidad. Claros ejemplos han sido las crisis de Timor Oriental, Darfur-Sudán, la República Democrática del Congo, las inundaciones de Tinduf, etc., donde preocupaciones tales como la prevención y mitigación de desastres, la protección y la seguridad humanas o la vinculación emergencia-desarrollo han sido determinantes en la línea de actuación de la AECI.

A lo largo de este documento se ha comprobado que aquella dinámica de retos no ha constituido un detrimento en la gestión y liderazgo de la AECI, puesto que se ha desarrollado un importante esfuerzo para implementar, aunque aún de manera incipiente, un sistema efectivo de coordinación, transferencia e intercambio de información, a fin de evitar el solapamiento entre los diversos actores humanitarios. Debemos recordar que ninguna organización por sí sola puede hacer frente a los diversos y complejos problemas que desencadenan y perpetúan las crisis. Por ello, consideramos que la AECI debe concentrar sus esfuerzos en mejorar su papel de coordinador nacional entre las ONG, los entes locales, etc., a través de las interesantes iniciativas analizadas previamente, como los denominados comités de crisis y la firma de convenios marco.

Dentro del marco de la reforma institucional y organizativa, resulta importante destacar el trabajo que viene desarrollándose para el fortalecimiento del sistema de alerta temprana y prevención de desastres del CEPREDENAC, en consonancia con el fortalecimiento de la OTC de Guatemala y en directa colaboración con todas las instituciones pertinentes. Se considera apropiado replicar estos mecanismos y experiencias exitosas en otras regiones, puesto que se permitirá optimizar la actuación de las OTC y de los actores en el terreno, lo que particularmente se traducirá en la optimización de la presencia y de la ayuda española a escala global.

En esta misma línea, resulta novedosa la perspectiva de creación de una base logística en Panamá con el objetivo de «constituir un centro de coordinación con otros actores humanitarios de la región». Sin embargo, consideramos determinante para el éxito de esta suerte de modelo de «énfasis logístico» el que la gestión se enmarque en los principios de complementariedad y armonización de la ayuda, teniendo por objetivo lograr una actuación más eficaz y oportuna así como la promoción de las capacidades locales y regionales. Y vemos con escepticismo la iniciativa.

Actualmente, dentro de las prioridades sectoriales y geográficas establecidas en el Plan Director, la AECI presenta una constante presupuestaria de ayuda directamente comprometida con algunas emergencias crónicas y desastres endémicos, como son los casos de Sudan-Darfur o Sahara.

Sin embargo, poniéndonos en el supuesto de que dichas prioridades sectoriales fueran modificadas por el siguiente Plan Director, nada obstaría para que los compromisos con emergencias de esta índole se conviertan en verdaderas crisis olvidadas. Por ello, será fundamental que se desarrollen mecanismos que garanticen y den continuidad a las ayudas programadas, en función de las necesidades y dentro de un marco temporal y conceptual de una ayuda humanitaria de calidad, tal como está determinado por los principios de la GHD.

En relación con las prioridades sectoriales, podemos concluir que la ayuda alimentaria, sin lugar a dudas, se ha constituido en el principal sector financiado por parte de la cooperación española gestionada por la AECI. En contraposición, sectores tales como la recuperación económica o la protección y *advocacy* (apoyo o patrocinio) reciben poca financiación. Resultaría muy interesante acceder a información que nos permita dilucidar si es que, dentro del marco de la ayuda alimentaria, la provisión de alimentos se efectuó mediante mecanismos de compras locales u operaciones triangulares en países de la región, con la consiguiente movilización de la economía local, o si, por el contrario, se trata de donaciones mediante importaciones directas que podrían haber generado algún daño a los ya débiles mercados locales.

En lo que respecta a una de las últimas recomendaciones del CAD, mediante las cuales se promueve el registro y contabilización de la cooperación local a fin de visualizar y reconocer el esfuerzo del receptor de la ayuda para gestionar su propia emergencia, debemos puntualizar lo siguiente: aun cuando resulta interesante y justo contabilizar los esfuerzos locales, vemos poco plausible su aplicación, porque implica un coste administrativo adicional para el donante al que por el momento no puede hacer frente. Sin embargo, nada obsta para que la AECI promueva algunas iniciativas para tener al menos una visión parcial del aporte local en las zonas donde se despliegue una actuación directa en colaboración con contrapartes locales.

Aún existen diversos aspectos en los que la AECI debe poner especial énfasis para hacer efectivo el despliegue de la ayuda y su papel de líder nacional. En particular, se requiere trabajar a fondo en la formulación de una estrategia de actuación que especifique y protocolice aspectos tales como: el tipo de acciones (directas o tercerizadas), la capacidad de recursos humanos, la forma de salida y traslado de competencias en los procesos de vinculación de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD), etc. Resulta evidente que dicha transición es sumamente compleja e implica muchos más aspectos que el simple cambio de la titularidad del gestor, razón por la cual los principios de la VARD deben sustentar toda estrategia de salida.

En conclusión, la AECI debe actuar como una suerte de fuerza centrífuga de los esfuerzos y recursos de los diferentes actores humanitarios nacionales, promoviendo la complementariedad y la división eficaz del trabajo, y ejerciendo de líder y agente de articulación para la actuación coordinada entre los diferentes actores locales y organismos internacionales como la OCHA y el ECHO.

.iecah.

Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2007: ¿frenazo a la vista?

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, noviembre de 2008

.Capítulo 5.

La acción humanitaria española en 2007*

*
Capítulo elaborado por **Francisco Rey Marcos**, codirector del IECAH.

1

Introducción

El año 2007 ha sido para la acción humanitaria española un año de transición en el que no han acabado de consolidarse los cambios que a nivel teórico se han ido produciendo y que tratábamos en anteriores ediciones del informe. Ha pasado un año y la frase con la que iniciábamos el artículo de 2006 sigue vigente:

«En este panorama de transición y de consolidación de la acción humanitaria pública, la debilidad más evidente está siendo la lentitud con la que se están produciendo las reformas institucionales que, previstas ya en el Plan Director 2005-2008, no acaban de concretarse. Lamentablemente, el año 2006 concluyó sin que se aclarara la estructura de la AECI ni el papel que dentro de ella jugaría la anunciada Oficina de Acción Humanitaria. Nos consta que este tipo de reformas orgánicas son complejas en la Administración pública y que la Ley de Agencias ha ralentizado todo el proceso, pero nos preocupa que durante esta legislatura no se consoliden las transformaciones administrativas que permitan llevar adelante las previsiones del Plan Director y del resto de instrumentos programáticos de nuestra cooperación».

Pues bien, a finales de 2007 se publicó el Decreto de modificación de la AECI y su paso a AECID, pero los cambios reales en su estructura y, en concreto, la puesta en marcha de la Oficina Humanitaria no se han iniciado hasta bien entrado el año 2008.

Desde una perspectiva general lo más destacable ha sido la aprobación de muchos de los documentos de Estrategia Sectorial, entre los que se encuentra el de acción humanitaria. Pero tampoco su aplicación se inició en 2007.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria más de 237 millones de euros, lo que supone por vez primera en los últimos años un retroceso –leve, pero retroceso al fin– que resulta preocupante, ya que el conjunto de AOD creció durante el año. Ahora bien, el análisis más detallado de las cifras, como veremos, muestra que el crecimiento se ha producido básicamente en el componente bilateral, produciéndose un enorme desequilibrio entre la ayuda multilateral y la bilateral que no había existido nunca. Esta «bilateralización» en un donante como España, que se estaba caracterizando por lo contrario, muestra poca solidez y estabilidad en los planteamientos y resulta preocupante e incoherente con lo que la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria proclama. El análisis de los PACI (Planes Anuales de Cooperación Internacional) y del borrador del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 actualmente en discusión ponen de manifiesto que el conjunto de la cooperación no ha incorporado de modo adecuado el componente humanitario, que sigue siendo visto como algo marginal o, en el mejor de los casos, como un añadido al resto de instrumentos de cooperación. Resultó significativo que en el mayor evento de la cooperación española celebrado en 2007, el Encuentro de Cooperación –que fue un acto masivo y que puede considerarse un éxito en términos de difusión y debate–, los temas humanitarios estuvieron totalmente ausentes. Profundizaremos en esta idea en las siguientes páginas.

Los fondos de las CC. AA. y las entidades locales han crecido mucho y representan en conjunto el 30 % de la ayuda bilateral. Por ello, en otro de los artículos del informe analizamos la cooperación descentralizada y dejaremos la realizada por las organizaciones no gubernamentales para el del año próximo.

Algunas de estas cuestiones se pusieron de manifiesto en el Examen de Pares del CAD publicado en 2007 y al que haremos referencia al final del artículo.

2

Visión general de la acción humanitaria española en 2007

2.1

El proceso de elaboración del *Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria (AH)*. Un proceso más lento de lo esperado

El Plan Director vigente prevé la elaboración de diversos documentos que concreten los distintos apartados del Plan, tanto en cuestiones sectoriales como geográficas o de otro tipo. Así, durante el año 2006 la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) impulsó este proceso de profundización sectorial poniendo en marcha la elaboración de DES en diversos ámbitos. Dos de ellos han sido el DES de Acción Humanitaria y el DES de Construcción de la Paz, ambos de gran relevancia para el objeto de este informe. Una característica de todo el proceso de planificación emprendido desde DGPOLDE ha

sido el carácter participativo y la voluntad de incorporar al conjunto de actores implicados en cada país o sector. La elaboración y redacción de los borradores y documentos de trabajo han sido encargadas a consultores expertos en cada materia, y estos, en colaboración con los técnicos de la DGPOLDE, han ido organizando diferentes talleres y reuniones con las diversas instituciones y personas implicadas. Así, los documentos de las dos estrategias citadas –acción humanitaria y construcción de la paz– fueron encargados al IECAH, y durante los años 2006 y 2007 se mantuvieron diversas reuniones con organismos de la Administración, ONG y expertos para debatir las ideas y propuestas contenidas en los mismos.

2.1.1 *Documento de Estrategia Sectorial de AH*

En febrero de 2008, tras un largo proceso de elaboración en el que participaron numerosos actores de la cooperación, se presentaron varias de las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española. Entre ellas, la de **Acción Humanitaria**.

El objetivo fundamental de la Estrategia de AH era situarla en el mismo nivel que le corresponde en relación con las nuevas posiciones y tendencias del conjunto de donantes. El propósito de la Estrategia –que afecta a todos los actores de la cooperación española, a administraciones públicas, ONG, centros e instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil de muy diverso tipo– es orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de nuestro país y su inserción en la respuesta humanitaria global, contribuyendo a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables del planeta.

El DES hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país con los Principios de la Buena Donación Humanitaria (*GHD,* en sus siglas en inglés). Asimismo, pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor.

Los objetivos más destacables de la Estrategia son:

- Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española aumentando la cantidad y calidad de la misma.
- Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.
- Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
- Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas de corto plazo con las de medio y largo plazo.
- Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado que mantenga su especificidad, pero impulsando las sinergias con el resto de instrumentos.
- Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Las actuaciones prioritarias para cada uno de los objetivos de la Estrategia son:

- **Objetivo 1**
  - Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria.
  - Asignación de líneas específicas de financiación y de modalidades previsibles y flexibles.
  - Reforma y fortalecimiento de la AECI en estas áreas, unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación, hasta rehabilitación inmediata.
  - Elaboración de protocolos de actuación.
  - Incorporación de criterios de calidad: Esfera, COMPAS.
- **Objetivo 2**
  - Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores.
  - Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
- **Objetivo 3**
  - Apoyo al CERF y a iniciativas de la OCHA en materia multilateral, así como al fortalecimiento del sistema.
  - Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
- **Objetivo 4**
  - Fomento de acciones de reducción de riesgos.
  - Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta.
- **Objetivo 5**
  - Impulso del trabajo de las OTC en la materia mediante planes de contingencia.
  - Incorporación de acción la humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.
- **Objetivo 6**
  - Promoción y divulgación de la Buena donación humanitaria.

En este sentido, la Estrategia es un documento muy «ortodoxo», en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes, y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación.

Estos objetivos y prioridades se concretan aún más en los apartados de marco instrumental y marco geográfico, de los que simplemente citaremos: «En coherencia con los principios, objetivos y pautas de esta Estrategia, y con la orientación de la ayuda en función de las necesidades y de la gravedad de la crisis, las consideraciones y criterios geográficos no deben ser los prioritarios a la hora de decidir la asignación de los recursos de acción humanitaria. Aun así, deben ser tenidos en cuenta como criterios complementarios que orienten la toma de decisiones». Este criterio es congruente con el respeto a los valores humanitarios antes citados.

Uno de los temas más recurrentes en los debates con los diversos actores ha sido el de la coherencia de políticas y el del respeto a los valores esenciales de la acción humanitaria; coherencia que en esta materia tiene mucho que ver con las diferencias y, en ocasiones, contradicciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el de Defensa. No olvidemos que en el entramado legislativo español, contienen referencias a la ayuda humanitaria tanto la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 como la Ley Orgánica de Defensa de 2005. Durante el periodo de discusión de la Estrategia de acción humanitaria se mantuvieron varias reuniones con los ministerios implicados y el propio Consejo de Cooperación –órgano consultivo de la cooperación– elaboró un informe sobre coherencia de políticas que precisamente aborda el tema de la coherencia entre la acción humanitaria y el despliegue de fuerzas militares en el exterior, entre otros[1].

En cualquier caso, la cooperación española cuenta ya con el primer documento estratégico sobre acción humanitaria y el reto de futuro es su difusión y, sobre todo, su puesta en marcha en el conjunto de actores.

2.2 El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2007

El PACI 2007 plantea en su Directriz III «mejorar la eficacia de la acción humanitaria con la consolidación del proceso de reestructuración » como eje central del año. Para ello propone cuatro metas:

- Continuar el proceso de adecuación institucional en la armonización y coordinación de procedimientos de la acción humanitaria a nivel nacional e internacional.
- Incrementar la asignación destinada a acción humanitaria, con el enfoque de incentivar los desembolsos en fondos multilaterales especializados.
- Contribuir a mejorar la calidad de la AH.
- Incorporar el aspecto humanitario en todos los niveles de planificación.

En el Seguimiento del PACI 2007 se da una visión excesivamente optimista, a nuestro juicio, del logro de estas metas, y se plantea lo siguiente:



Cumplimiento de objetivos del PACI 2007.
Fuente: PACI seguimiento 2007. Aparecen en letra negrita nuestros comentarios.

1 Puede consultarse el informe en: http://www.maec.es/NR/rdonlyres/F8D17C6C-A5AF-4332-9326-FAD7EDD7DA9D/0/InformedelConsejosobreCoherenciadePolíticas180706.pdf

f1

	Metas	Actividades/ Indicadores	Progreso en 2007 según DGPOLDE	Observaciones
Meta III.1	Continuar el proceso de adecuación institucional en la armonización y coordinación de procedimientos de la acción humanitaria a nivel nacional e internacional.	Puesta en marcha de la Oficina de AH, dotándola de expertos en género, estadísticas y evaluación. Aumentos de 50 % en partidas y 50 % en recursos humanos.	Iniciado 20 %	El presupuesto gestionado por AECI ha aumentado, pero no así el resto de cuestiones.
		Aumentada la capacidad logística: Bases de Torrejón y Panamá.	Parcialmente completado 85 %	La Base de Panamá no se inauguró hasta 2008.
		Realizada la adaptación y coordinación de grupo de estadísticas del CAD y el sistema de información de la ONU.	Iniciado 25 %	En marcha.
		Nombrados focal point de AH en OTC.	Avanzado 25 %	Apenas se ha comenzado de hecho.
		Iniciado el proceso de catálogo de recursos de AH y de emergencia del Estado y realizado un protocolo de articulación entre AH y ayuda alimentaria de emergencia.	Aplazado 0 %	
Meta III.2	Incrementar la asignación destinada a acción humanitaria, con el enfoque de incentivar los desembolsos en fondos multilaterales especializados.	Aumentar la aportación al CERF y a otros fondos de la ONU (PMA, UNICEF,..).	Completado 100 %	Se ha incrementado en el caso del CERF y de otros, pero en conjunto el componente multilateral se reduce mucho y aumenta el bilateral.
Meta III.3	Contribuir a mejorar la calidad de la AH.	Elaborado un Plan de Buena Donación Humanitaria.	Avanzado 40 %	En realidad el tema no se avanzó hasta 2008.
		Incorporación a ALNAP.	Iniciado 20 %	Tan solo se avanzó en 2008.
		Se inician trabajos de elaboración; metodología específica de evaluación en AH.	Aplazado 0 %	Se perdió la oportunidad de incluir cuestiones humanitarias en el Manual de Gestión de Evaluaciones y no se entiende muy bien el porqué.
Meta III.4	Incorporar el aspecto humanitario en todos los niveles de planificación.	Publicada y difundida la Estrategia de AH. Puesta en marcha.	AVANZADO 50 % APLAZADO	Publicada, pero apenas difundida en 2007. A la espera en 2008 y 2009.

Una mirada a las cifras

Como destacábamos al inicio, es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a acción humanitaria (AOD neta 3.747.106.134 €) ha decrecido en 2007, con lo que se rompe la tendencia iniciada y aparentemente consolidada en años anteriores.



Ayuda humanitaria española. 1998-2007

Elaboración propia. En millones de euros constantes de 2001. Fuente: PACI seguimiento 2002. PACI seguimiento 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. Avance seguimiento PACI 2004, 2006. Seguimiento y notificaciones Gabinete AECI. Hasta el año 2003, el cómputo de los gastos era diferente y no tenemos cifras del desembolso humanitario de ciertos organismos en aquellos años.

f2

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 avance	2004 definitivo	2005	2006	2007
Ayuda humanitaria total	23,86	63,99	41,07	25,54	19,79	64,32	91,89	54,22	108,07	257,2****	237,2
% de AH sobre total de AOD	2,0%	5,0%	3,0%	1,9%	1,09%	3,71%	4,66%	2,73%	4,45%	8,46%	6,32%
Gestión Gabinete Técnico AECI				7,47	4,98	16,3	13,9*	13,9	34,01	68,9	70,3
% AECI				29,2%	25,0%	25,34%	15,1%	25,6%	31,2%	26,7%	38%
MAEC (excluida la AECI)										44,4	27,6
AOD M.º de Defensa (de 1999 a 2003 no se conoce el % de ayuda humanitaria)		70,34	52,16	43,53	58,77	40,97	45,34**	0,93	24,23	4,9	11,03
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales							4,25***	4,25	15,47	0,0	0,0
Comunidades autónomas y entidades locales							18,08	24,46	34,27	37,2	52,1
Otros ministerios										101,7	76,37

* En el Avance seguimiento PACI 2004 se imputan 18.234.292 euros al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Desconocemos cómo se han gestionado los no administrados por la AECI.

** En el sistema de contabilización usado en 2004 se imputaban 44.083.944 euros del Ministerio de Defensa a acción humanitaria, lo que suponía el 97 % de los gastos de AOD de este ministerio. Estos datos fueron luego modificados.

*** Respecto al cómputo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, también hay diferencias en los PACI 2004 y 2005.

**** En esta tabla aparece el dato de 257,4 millones de euros destinados a AH española total en 2006 (dato obtenido del PACI Seguimiento 2007). En otros artículos, ese mismo dato aparecerá como 247,7 ya que se elaboraron antes de la publicación del PACI Seguimiento 2007.

f3

Desembolsos de AOD destinados a acción humanitaria (2007)
Fuente: Seguimiento PACI 2007.

f3

Agentes	Acción Humanitaria bilateral	% de Acción Humanitaria bilateral	Acción Humanitaria multilateral	% de Acción Humanitaria multilateral	Total Acción Humanitaria	% de Total Acción Humanitario
1. Administración General del Estado	**118.664.839**	**69,51%**	**66.463.612**	**100%**	**185.128.451**	**78,1%**
Mº de Administraciones Públicas	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	95.801.114	80,73%	1.890.769	2,8%	97.691.883	52,8%
Del cual: AECI	70.301.114	59,24%	0	0,0%	70.301.114	38,0%
Mº de Cultura	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Defensa	11.039.274	9,30%	0	0,0%	11.039.724	6,0%
Mº de Economía y Hacienda	0	0,00%	64.572.843	97,2%	64.572.843	34,9%
Mº de Educación y Ciencia	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Fomento	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Industria, Turismo y Comercio	11.824.451	9,96%	0	0,0%	11.824.451	6,4%
Mº del Interior	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Medio Ambiente	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Sanidad y Consumo	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Trabajo y Asuntos Sociales	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Vivienda	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Otros organismos públicos	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
2. Comunidades Autónomas	**43.532.097**	**25,50%**	**0**	**0,0%**	**43.532.097**	**18,4%**
Andalucía	19.311.381	44,36%	0	0,0%	19.311.381	44,4%
Aragón	692.585	1,59%	0	0,0%	692.585	1,6%
Asturias	2.269.565	5,21%	0	0,0%	2.269.565	5,2%
Baleares	509.524	1,17%	0	0,0%	509.524	1,2%
Canarias	952.678	2,19%	0	0,0%	952.678	2,2%
Cantabria	133.500	0,31%	0	0,0%	133.500	0,3%
Castilla – La Mancha	4.470.487	10,27%	0	0,0%	4.470.487	10,3%
Castilla y León	2.867.029	6,59%	0	0,0%	2.867.029	6,6%
Cataluña	3.106.900	7,14%	0	0,0%	3.106.900	7,1%
Extremadura	584.368	1,34%	0	0,0%	584.368	1,3%
Galicia	623.000	1,43%	0	0,0%	623.000	1,4%
La Rioja	0	0,00%	0	0,0%	0	0,0%
Madrid	750.750	1,72%	0	0,0%	750.750	1,7%
Melilla	80.000	0,18%	0	0,0%	80.000	0,2%
Murcia	627.127	1,44%	0	0,0%	627.127	1,4%
Navarra	1.802.699	4,14%	0	0,0%	1.802.699	4,1%
País Vasco	3.039.679	6,98%	0	0,0%	3.039.679	7,0%
C. Valenciana	1.710.734	3,93%	0	0,0%	1.710.734	3,9%
3. Entidades Locales	**8.455.950**	**4,95%**	**0**	**0,0%**	**8.455.950**	**3,6%**
4. Universidades	**67.579**	**0,04%**	**0**	**0,0%**	**67.579**	**0,0%**
Total Acción Humanitaria (€)	**170.720.465**	**100,00%**	**66.463.612**	**100,00%**	**237.184.078**	**100,00%**

3 Distribución por organismos implicados

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española se ha gestionado en 2007 por el MAEC (52,8 %) y, dentro de este, por la AECI (38 %), lo que supone un fuerte incremento, ya que la AECI gestionó en 2006 tan solo el 21,2 %.

3.1 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

La AECI ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el artículo siguiente desarrollamos con más detalle el trabajo humanitario de la AECI.

3.2 Ministerio de Economía y Hacienda

Debido a las contribuciones multilaterales, se han imputado a este ministerio más de 64 millones de euros, frente a los 66 de 2006. Esta cantidad se basa en estimaciones bastante gruesas sobre el porcentaje que la Comisión Europea y el FED dedican a cuestiones humanitarias.

3.1 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Del mismo modo que en el informe del año pasado considerábamos como muy relevante y positivo el que se hubiera dejado de utilizar el FAD con fines supuestamente humanitarios, debemos reseñar este año como una mala noticia el que se vuelva a hacer uso de este instrumento de nuestra cooperación para cuestiones que nada tienen que ver con su origen y concepción.

Así, durante el año 2007 se han realizado aportaciones a fondos de las Naciones Unidas y a organismos internacionales no financieros, como el ACNUR, la OMS y otros, utilizando el FAD. Incluso la tradicional aportación bilateral al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se ha hecho por esta vía. La propia aportación española al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) se ha realizado vía FAD.

Pero nos parece mucho más grave el que se hayan contabilizado como de acción humanitaria los desembolsos de cinco créditos reembolsables por valor de 11,4 millones de euros a cuatro países: Sri Lanka, Argentina, Nicaragua y Honduras.

3.4 Ministerio de Defensa

Se han imputado a este ministerio 11 millones de euros, lo que supone el doble del año anterior. Esto se debe a la participación de contingentes españoles en la operación de paz en el Líbano (FINUL), cosa que analizamos en otro artículo.

3.4 Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y otros ministerios

Debido a las nuevas directrices del CAD, según las cuales han de separarse los fondos dedicados a refugiados en el propio país de los computables como ayuda humanitaria, este ministerio no aparece en el listado de ministerios que han contribuido a este componente de la cooperación. Del mismo modo, no se han imputado este año cantidades de otros ministerios como Medio Ambiente (donde se incluyeron algunas acciones de preparación de desastres en otros años), Sanidad y Consumo, o Fomento.

4 El Examen del CAD y la acción humanitaria

En el año 2007 se publicó el Examen de pares del CAD sobre España, que por vez primera vez incluye un anexo dedicado al análisis de la asistencia humanitaria. Es la primera ocasión en la que se recogen en él consideraciones sobre el componente humanitario, valorando los avances, pero señalando los riesgos en materia de coherencia y descoordinación, entre otros.

Asimismo, el examen hace algunas propuestas sobre la necesidad de un apoyo externo para el proceso de reforma de la ayuda, pone énfasis en los mecanismos de aprendizaje (incluyendo la evaluación) y propone reducir la actuación directa (apoyando a los medios locales y multilaterales). También hace hincapié en aumentar el liderazgo del MAEC y establecer fondos comunes con las comunidades autónomas.

5 Algunos retos de futuro

Desde la aprobación del Plan Director 2005-2008 ha habido, sin duda, claros avances en el conjunto de la acción humanitaria española, que se ha situado en línea con el conjunto de donantes más comprometidos con este aspecto de la cooperación. En un mundo que se mueve a velocidades de vértigo, tal vez los cambios hubieran debido consolidarse de un modo más rápido. En cualquier caso, la línea iniciada es positiva, aunque, como dijimos al inicio, el retroceso presupuestario de esta modalidad de ayuda sea preocupante. Por ello, como en años anteriores, parece pertinente afrontar con decisión el fortalecimiento de la acción humanitaria española sobre las bases que se han ido consolidando en los años anteriores, situando la acción humanitaria de un modo más claro dentro del conjunto de la cooperación española. Este fortalecimiento debe prestar atención a:

- Consolidar el compromiso económico. La GHD y otras iniciativas pretenden mejorar la previsibilidad de los fondos humanitarios eliminando las históricas fluctuaciones. Los datos aquí mostrados hacen ver que el descenso de 2007 debe ser abordado fijando compromisos cuantitativos más claros en los instrumentos de planificación.
- Mantener la especificidad de la acción humanitaria como instrumento de cooperación con objetivos y medios de actuación complementarios, pero diferentes a otros ámbitos de la ayuda al desarrollo. La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID puesta en marcha en 2008 debería contribuir a este fortalecimiento y mantenimiento de la especificidad.
- Mejorar la vinculación con otros sectores de la cooperación española. Comentábamos en ediciones anteriores que puede parecer una paradoja y no lo es. La acción humanitaria se clarifica si se vincula de modo adecuado con el desarrollo, con la construcción de la paz, con la lucha contra la vulnerabilidad extrema y sus causas, etc., pero –insistimos– mediante una vinculación «adecuada», y no al servicio o como instrumento de otros. En esta línea debería avanzarse en la definición de posiciones VARD (vinculación, ayuda, rehabilitación, desarrollo) y de impulso a la utilización de sistemas de planificación sensibles al conflicto en países o regiones proclives a ellos. Se hace necesaria también una dedicación mayor a programas de reducción de riesgos de desastres, gestión de riesgos, preparación ante desastres y fortalecimiento de capacidades locales.

- Lograr una inserción más adecuada de lo humanitario en el conjunto de la cooperación. Debería avanzarse en desarrollar los vínculos entre la Declaración de París, los acuerdos de Accra y otros de los posicionamientos básicos en las posiciones de ayuda al desarrollo con sus equivalentes en el ámbito humanitario: Buena Donación Humanitaria, reforma del sistema humanitario, etc. El Plan Director 2009-2012 debería avanzar en este aspecto e insertar mejor lo humanitario en el conjunto de la cooperación.
- Insistir en la mejora de la coherencia de políticas en materia humanitaria, especialmente con la política de Defensa, pero también con otras que eventualmente puedan presentar problemas de coherencia. La omnipresencia en la escena internacional de la agenda de seguridad afecta de modo claro al humanitarismo. Y en este tema –valga el símil– no hay que bajar la guardia.
- Profundizar el compromiso internacional de nuestra ayuda: puesta en marcha de todos los principios de la GHD; publicación del documento de compromiso con esta iniciativa (Plan de Acción), y difusión al resto de actores para que la GHD sirva como fuente acuerdo en los donantes públicos; mantenimiento del componente multilateral y del apoyo al CERF; aumento de la contribución al CAP (Proceso de Llamamientos Consolidados de la ONU); aumento de la coordinación con otros donantes; incorporación a iniciativas de calidad y mejora, etc.
- Sumarse más decididamente a otras propuestas internacionales que influyen sobre la protección de civiles, el espacio humanitario y la ayuda, como la «responsabilidad de proteger» avalada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2005. Incorporar lo emanado del Consenso europeo de ayuda humanitaria a la cooperación española, pues en él se hacen numerosas referencias a estos temas.
- Acelerar las reformas institucionales y organizativas, no solo de la AECID, que ya están en marcha, sino también del resto de actores públicos y de las ONG.
- Consolidar el incremento cuantitativo mejorando la asignación. En ayuda humanitaria los criterios geográficos son siempre secundarios, pero debe cuidarse, en coordinación con otros donantes, que la asignación de recursos se haga en función de criterios humanitarios. Para ello debe aumentarse la coordinación de los actores públicos nacionales e internacionales.
- Apostar por la calidad apoyando la participación en los foros especializados y promoviendo la cultura de la evaluación y la transparencia, así como la rendición de cuentas del sector. Este es un aspecto esencial, en el que se ha caminado excesivamente despacio.
- Profundizar la educación de la ciudadanía sobre estas materias. Como decíamos en otros informes, los datos muestran un elevado apoyo público a la ayuda humanitaria y a la dedicación de fondos públicos a ella, pero al tiempo muestran un enorme desconocimiento y una banalización, que hace que este apoyo sea muy voluble. Por ello, habría que aumentar las acciones de «algo más que sensibilización» en este tema. El impulso a la investigación y reflexión deben ir de la mano de esto.

Y sigue siendo verdad que muchos de estos retos aparecen en el *Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria*, por lo que su difusión y rápida puesta en marcha debería ser la principal prioridad para el futuro.

.Capítulo 6.

La acción humanitaria de la AECID en 2007*

*
Capítulo elaborado por **Irene Arcas Mantas**, investigadora del IECAH.

1 Introducción

En el presente artículo se desarrollará un análisis tanto cualitativo como cuantitativo de la política, la estrategia y las tendencias en materia humanitaria que ha desarrollado la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el año 2007, un año de cambios en su estructura y en el que se modificó su estatuto. El objetivo principal es responder a las cuestiones planteadas en investigaciones precedentes, destacar las actuaciones más importantes y hacer algunas recomendaciones con el objetivo de tratar de mejorar la calidad de la acción humanitaria para los próximos años.

Para su elaboración se ha utilizado la información directamente proporcionada por la AECID, la DGPOLDE, publicaciones oficiales del MAEC, CAD-OCDE, etc. Durante la investigación, el IECAH se ha esforzado en asegurar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta en el presente artículo. Sin embargo, se debe mencionar que existen algunas divergencias en los datos ya que, en la fecha de la elaboración del presente documento, algunos organismos no habían cerrado los datos oficiales y había diferencias notables entre los datos proporcionados por la AECID y la DGPOLDE. Estos retrasos que paradójicamente se han producido este año nos han complicado un poco la elaboración.

El año 2007 se ha caracterizado por el gran número de retos a los que se ha enfrentado la Agencia, vinculados tanto a emergencias, crisis y desastres naturales como a los cambios producidos por la reforma de la Agencia, la aprobación de la Estrategia Sectorial de AH, la creación de la nueva base logística en Panamá, el compromiso con la Iniciativa de la Buena Donación Humanitaria o el Examen de Pares (*Peer Review*) realizado por el CAD de la OCDE.

Durante este año, el monto gestionado por la AECID para acción humanitaria se ha duplicado con respecto al año anterior, se ha canalizado en buena medida a través de organismos multilaterales y ha aumentado el compromiso español en el ámbito internacional, con la participación en los llamamientos de Naciones Unidas y la gran aportación al CERF. El vínculo de la cooperación con las ONG españolas se ha visto reforzado ya que la cantidad destinada a la financiación de proyectos humanitarios vía CAP ha crecido desde los cuatro millones de euros en 2006 hasta los más de 15 millones de euros en 2007.

2 La Reforma de la AECID. Un proceso lento y laborioso

Según muchos estudios y la propia constatación de sus técnicos, había dos conjuntos de problemas que hacían necesaria la reforma de la AECI en general y que afectaban también a su trabajo humanitario.

En primer lugar, existían una serie de problemas heredados, a saber:

- Falta de una tradición y cultura consolidadas de cooperación para el desarrollo en las distintas unidades de la Agencia, que mantenían todavía su propia cultura, misión y procedimientos. Y esto era así porque la Agencia se había ido conformando por la agregación, más que por la fusión, de diversos institutos y unidades que tenían objetivos y tradiciones diversas.
- Precariedad laboral, falta de motivación e inexistencia de un equipo de trabajo estable en el exterior y en la sede. Esta situación deriva de un crecimiento desordenado, sin planificación ni rigor, y la coexistencia de estatutos laborales diferentes.
- Falta de movilidad del personal de la sede a la red exterior y viceversa. De esta manera se desaprovecha la experiencia acumulada, pues los profesionales en el exterior no residen nunca en España (con el consiguiente coste personal y profesional) y los trabajadores en la sede desconocen el terreno donde se ejecutan las actuaciones de cooperación.
- Inadecuación del modelo de gestión económica y financiera, pensado para el control de los desembolsos de las subvenciones en España, pero poco funcional para su seguimiento y evaluación en los países en los que trabaja la AECID. Por otro lado, la agencia necesita una flexibilidad y agilidad especiales, ya que la realidad es cambiante.

En segundo lugar, los nuevos retos que se plantearon en el Plan Director 2005-2008:

- Geográficos: inclusión de África subsahariana entre las regiones de mayor prioridad de la cooperación.
- Presupuestarios y de capacidad de gestión: con el compromiso de duplicar la AOD, la Agencia ha pasado de gestionar un presupuesto de apenas 300 millones de euros en 2004, a gestionar 760 millones de euros en 2007.

- Instrumentales: al incorporar nuevos sectores, instrumentos, enfoques, etc.
- Aumentar la calidad y el impacto de la ayuda, retos derivados de la «Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda» asumidos por España, lo que supone realizar una gran labor de coordinación con el conjunto de los actores de la cooperación española e internacional.

Por tanto, podemos decir que los **objetivos centrales** de la reforma eran:

- Contar con una verdadera agencia de desarrollo sin que deje de ser un organismo de cooperación, capaz de gestionar un importante presupuesto propio, en un marco de diálogo sobre las estrategias de desarrollo con las instituciones locales y otros agentes de desarrollo nacionales e internacionales.
- Contar con una estructura idónea para enfrentar los nuevos retos y fortalecer funciones como: el área de cooperación con África subsahariana, la acción humanitaria, el área sectorial o la dirección de la agencia.
- Lograr una estrecha coordinación entre las distintas unidades geográficas y sectoriales de la agencia, y una organización más flexible y funcional.
- Promover y regular una adecuada movilidad entre la sede y la red externa.
- Ampliar la plantilla.
- Reforzar la red exterior de la AECID y descentralizar gradualmente competencias en las OTC.
- Contar con una agencia transparente en la gestión y la rendición de cuentas a los ciudadanos.
- Crear procedimientos que garanticen una buena gestión de los recursos humanos.

Este proceso de reforma se concretó en un nuevo estatuto para la AECI, que pasa a ser AECID (Decreto de 26 de octubre que se publicó en el BOE n.º 283. REAL DECRETO 1403/2007, de 26 de octubre por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID), y culminará con la creación de la Oficina de Acción Humanitaria con dos líneas principales de trabajo: Prevención, Seguimiento y Evaluación, y Emergencias y Operaciones, que no se ha puesto en marcha, o de modo muy parcial, hasta finales de 2008. Por tanto, habrá que esperar a 2008 para valorar lo que da de sí esta reforma.

2.1 Nueva base logística de Panamá

El centro logístico de Panamá se inauguró en febrero de 2008 pero toda su gestación se produjo durante 2007, por lo que lo incluimos en el informe. Se utiliza para emergencias en América Latina y América Central. Tiene una superficie de 800 m² y una capacidad de 200 toneladas de material humanitario.

Está situado a escasos metros del Aeropuerto Internacional de Tocumen, en un lugar céntrico, de fácil acceso, que permite hacer uso de los mercados locales para el abastecimiento. Para su construcción se ha aprovechado la estructura ya existente.

La gestión del centro ha sido externalizada a través de una multinacional de logística que, bajo la dirección y supervisión de la AECID, desarrolla la cadena logística adecuada para dar respuesta a las crisis.

El centro apoya a la Oficina de Acción Humanitaria para lograr una mayor coordinación en materia de ayuda humanitaria, lo que se logra también colaborando con las cerca de 20 OTC (Oficinas Técnicas de Cooperación) de la AECID en la región, instituciones locales, como las Comisiones Nacionales, el Centro de Coordinación para la prevención de los Desastres Naturales en América Latina (CEPREDENAC) y organismos internacionales en la región, entre ellos el *United Nations Humanitarian Response Depot* (UNHRD) del PMA (Programa Mundial de Alimentos) y el *Panamerican Disaster Response Unit* de la Federación Internacional de la Cruz Roja, así como con las ONG humanitarias españolas. El centro debería convertirse en una plataforma de respuesta humanitaria en América, que esté al servicio de las ONG humanitarias y las CC. AA. que quieran depositar material de respuesta.

El centro tiene en cuenta como líneas sectoriales el cobijo, el agua y el saneamiento, la provisión de medicamentos o alimentos, y se ejecuta a través de agencias especializadas del sistema ONU, como la OPS (Organización Panamericana de la Salud) o el PMA (Programa Mundial de Alimentos).

Con la puesta en marcha de este centro se ayudará a:

- Reducir los **tiempos** de emergencia.
- Aumentar la **eficiencia**.
- Aumentar la **rapidez** de respuesta.

3 La AECID en cifras

Para realizar este artículo hemos tomado la cifra oficial proporcionada por la AECID como la real y definitiva. Sin embargo, durante la elaboración del presente informe nos hemos encontrado con la dificultad de obtener una cifra definitiva del gasto total de la AECID destinado a acción humanitaria. Por una parte, la DGPOLDE da como oficial la cifra de 70.301.114 euros, mientras que la cifra proporcionada por la AECID es 81.489.330,94 euros. A diferencia de otras veces, este año estamos ante una disparidad importante, pues se trata de más de 11 millones de euros. Esta diferencia es posible porque en el sistema de los 14 puntos se puede considerar la ayuda realizada tanto en el año 2006 como en 2007 y contabilizarla o no según sean las aportaciones (subvención o CAP). También puede deberse a las aportaciones realizadas, como la Ayuda de Emergencia Directa. Por tanto, creemos fundamental que se establezca un sistema homogéneo a la hora de contabilizar los gastos destinados a acción humanitaria.

3.1 Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH

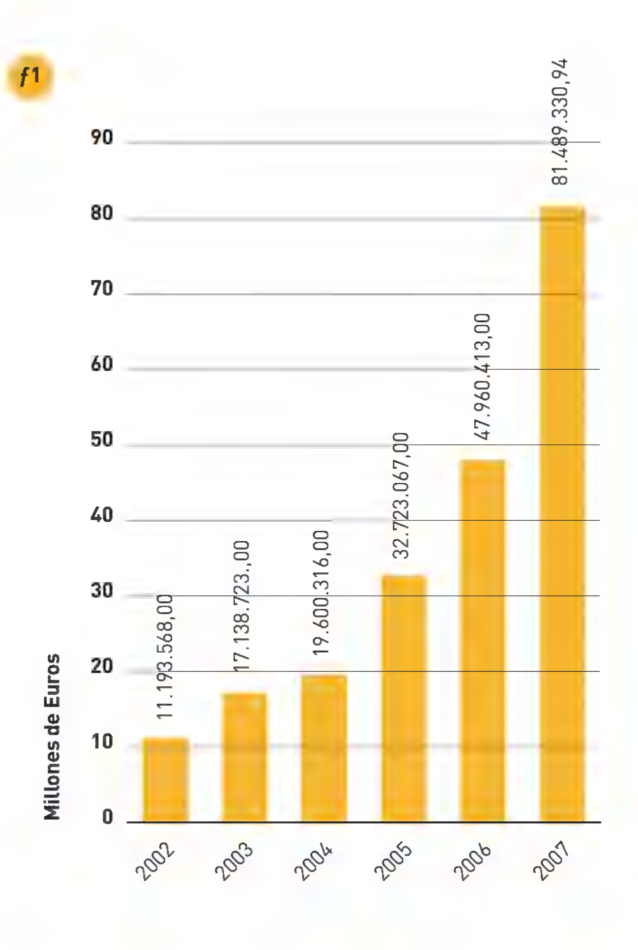
Como ya indicábamos en informes anteriores, el presupuesto que destina la Agencia a acción humanitaria sigue incrementándose año tras año. Una de las causas indudables es la magnitud y frecuencia de los desastres naturales y de las emergencias. Sin embargo, es necesario destacar el importante papel que está adquiriendo la cooperación española en el escenario internacional, así como resaltar el compromiso adquirido en 2004 al sumarse a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD, en sus siglas en inglés).

En términos cuantitativos, destaca el compromiso con el creciente esfuerzo presupuestario, al mantener la media de la acción humanitaria en torno al 7 % de la AOD bilateral. Sin embargo, se debe seguir trabajando y no olvidar que el conjunto de los países donantes tienen una media del 14 %.

Desde el año 2002 hasta el año 2007 se ve el fuerte crecimiento que ha experimentado el presupuesto que destina la AECID a acción humanitaria, donde especialmente destaca este último año, en el que se ha producido un incremento de casi el doble.

*f*1 **Evolución de los presupuestos AH de la AECID desde 2002 a 2007**
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

*f*2 **Incremento del presupuesto gestionado por la AECID en AH durante 2007**
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID y la DGPOLDE.



*f*2

Año	Total Acción Humanitaria Euros	Presupuesto AH gestionado por la AECID Euros	%
2006	247.736.680,00	47.960.413,00	19 %
2007	237.184.078,00	81.489.330,94	34 %

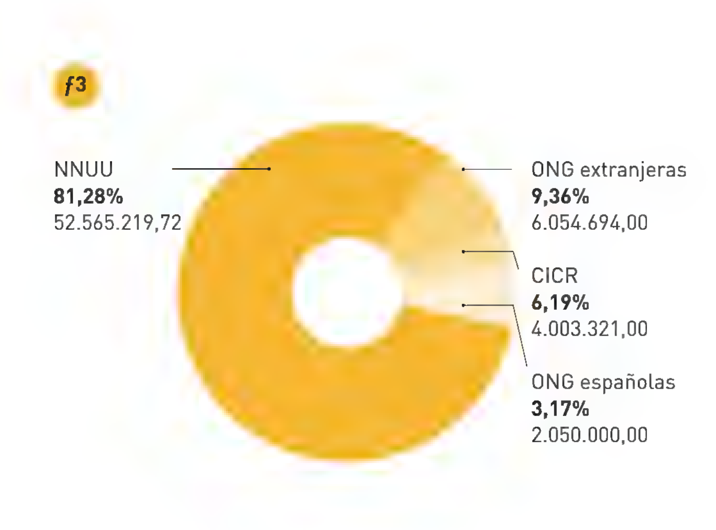
3.2
Distribución de los fondos AECID según el tipo de entidades financiadas

La AECID tiene varios instrumentos de canalización de la ayuda:

- **Instrumentos bilaterales:** actuaciones directas de la AECID; subvenciones a proyectos de ONG españolas; subvenciones a ONG españolas mediante convenios; actuaciones reforzadas con otros ministerios, actores de la cooperación descentralizada u otras instituciones; y subvenciones a instituciones, organismos oficiales y ONG de los países destinatarios de la ayuda.
- **Instrumentos multilaterales:** contribuciones obligatorias a organismos internacionales; y contribuciones voluntarias a organismos internacionales (organismos de la ONU, UNCAP, CERF, CICR, OIM, etc.).
- **Instrumentos multibilaterales:** constituido por fondos asignados por España a organismos multilaterales, canalizándolos a un proyecto o programa específico en el que sea visible la contribución española (contribución finalista o *earmarking*)[1].

f3

Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Como se puede ver en el gráfico, destaca la cuantiosa aportación que ha realizado la AECID a las Naciones Unidas, alcanzando esta vez un 81,28 % del presupuesto total (52.565.219,72 euros). Esta cantidad representa un aumento respecto al año anterior, momento en el que se destinó el 64 % del presupuesto total (33.662.179,14 €).

Asimismo destaca un descenso en las aportaciones realizadas al CICR, ya que el año pasado representó un 12 %, mientras que este solo se ha destinado el 3,17 %. Por otro lado, también hay que destacar el incremento de la cantidad destinada a las ONG españolas. Mientras que el año pasado sólo se destinó el 4 %, este año vemos aumentado ese porcentaje hasta llegar al 9,36 %.

1 Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

4 Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) de AH

Esta convocatoria sigue siendo cuestionada por los diversos actores humanitarios, pues no es específica para este tema y se trata en realidad de un cajón de sastre de acciones de muy diverso tipo. Muchas crisis suceden de manera imprevista y por tanto este mecanismo impide una actuación rápida, al no canalizar la ayuda humanitaria de forma flexible debido a los periodos y requisitos que se exigen para su solicitud. Sin embargo, existe un lado positivo en la CAP, y es que algunas veces se destina a crisis olvidadas o a crisis crónicas.

Destaca el incremento en los fondos humanitarios aprobados vía CAP. A diferencia de años anteriores (en 2006 se destinaron 4.040.828 euros), este año encontramos la cifra de 15.632.354 euros.

f4

Distribución geográfica de fondos de la CAP 2007
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

Países/Regiones	**Fondos** Euros
África del Oeste	1.510.000,00
Argelia	387.410,00
Bangladesh	416.825,00
Bolivia	626.105,00
Colombia	1.222.110,00
Ecuador	246.490,00
España	439.097,00
Etiopía	300.000,00
Guinea-Bissáu	468.886,00
Guinea Conakry	150.905,00
Haití	126.472,00
Indonesia	100.000,00
Líbano	696.916,00
Liberia	1.000.000,00
México	46.062,00
Mozambique	300.000,00
Nicaragua	616.504,00
Níger	500.000,00
Pakistán	224.648,00
Palestina	150.000,00
Perú	2.533.315,00
República DemocRática del Congo	1.595.286,00
República Dominicana	606.998,00
Sudán	404.286,00
Tanzania	349.300,00
Timor Oriental	114.739,00
Zambia	500.000,00
Total	**15.632.354,00**

f5

Organismos financiados con la CAP
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

Organismo	**Importe** Euros
Cruz Roja Española	3.530.730
Médicos Sin Fronteras	2.300.000
Ayuda en Acción	1.087.695
Intermón-Oxfam	847.228
Acción Contra el Hambre	744.970
Aida Asociación de Ayuda	681.290
Fundación Intermón-Oxfam	606.998
Danchurchaid	555.000
Médicos del Mundo	495.006
Fundación Save The Children	489.865
Aida Ayuda Intercambio y Desarrollo	468.886
Asociación de Trabajadores y Técnicos Sin Fronteras	387.410
Adra	366.549
Cesal	349.995
Corporación Nuevo Arco Iris	348.840
Farmacéuticos Mundl	304.634
Fundación Caritas	275.598
Fundación Amref	264.212
Famme	257.816
Comisión Europea Ayuda al Refugiado	168.380
Educación Sin Fronteras	162.524
Federación Planificación Familiar Estatal	140.074
Médicos del Mundo Argentina	134.242
Asamblea de Cooperación Por la Paz	126.472
Instituto Estudios Conflicto y AH	104.350
Solidaridad Internacional	102.492
Solidaridad Medica Canaria-Bolivia	83.036
Fundación Plan Internacional España	82.825
Fundación Cultura y Paz	81.290
Instituto Estudios Hambre	59.789
Universidad Autónoma de Barcelona	52.077
Fundación Alboan	31.870
Total	**15.692.143**

5
Financiación a organismos internacionales

5.1
Contribuciones a la Organización de las Naciones Unidas

Como hemos visto anteriormente, la aportación más importante realizada ha sido la concedida a los organismos de Naciones Unidas.
La AECID destina más del 60 % de todo su presupuesto anual a las aportaciones, tanto obligatorias como voluntarias, derivadas del estrecho compromiso adquirido por la Agencia con instituciones como el PMA, PNUD, UNICEF, FAO, etc.

f6

Distribución entre organismos de la ONU
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

	Distribución (euros)	%
PMA	15.000.000,00	29 %
PNUD	11.827.940,91	23 %
UNICEF	8.584.554,81	16 %
FAO	5.604.916,00	11 %
UNRWA	4.300.000,00	8 %
ACNUR	3.981.653,00	8 %
FNUAP	1.000.000,00	2 %
OCHA	991.155,00	2 %
OMS	675.000,00	1 %
OPS	300.000,00	1 %
OIM	300.000,00	1 %
Total ONU	**52.565.219,72**	**100 %**

5.2
Contribuciones al CERF (*Central Emergency Response Fund*)

Transcurridos dos años desde la creación del Fondo Central de Naciones Unidas para Emergencias, sigue quedando patente su rendimiento dispar. Si bien es cierto que existen muchos casos en los que este modo de financiación ha permitido actuar con rapidez, incrementando la ayuda para las emergencias, también hay que decir que siguen existiendo otros casos en los que el desembolso es lento e incluso incompleto. Esto se debe a los trámites administrativos por los que ha de pasar el dinero procedente del CERF, lo que provoca una ralentización de la llegada del dinero al terreno y, por tanto, de la respuesta que dan las ONG. Así, parece necesaria una mejora en este sentido.

Como se observa en los gráficos del capítulo anterior, España ha doblado su aportación al CERF pasando de los casi 10 millones de dólares que aportó en el año 2006 a los más de 20 que ha aportado en 2007. Este incremento es muy positivo y refleja el compromiso público adquirido por España en el ámbito internacional, al mejorar la calidad de su acción humanitaria y continuar con su apoyo a los organismos internacionales. Esperamos que esta contribución siga incrementándose en los próximos años, y todo apunta a que esta tendencia seguirá para el año 2008, ya que el representante permanente de España ante las Naciones Unidas ha anunciado que España contribuirá con 30 millones de dólares.

5.3
Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

f7

Distribución de fondos en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja 2007
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



	Contribución (euros)	%
Cruz Roja Española	3.530.730,00	53 %
CICR	2.050.000,00	31 %
Media Luna Roja Palestina	1.000.000,00	15 %
Cruz Roja Indonesia	100.000,00	1 %
Total	**6.680.730,00**	**100 %**

Si en 2006 la mayor contribución era para el CICR, en 2007 es para la Cruz Roja Española, que ha pasado de 1.962.350 euros recibidos en el año 2006 a 3.530.730 euros en 2007. Estas dos instituciones siguen recibiendo más del 50 % del total de la financiación a ONG. Asimismo, hay que destacar el incremento en la financiación dirigida al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, ya que ha pasado de 5.962.315 euros en el año 2006 a 6.680.730 euros recibidos en 2007. Asimismo, aparecen como nuevas aportaciones, con respecto a 2006, la Media Luna Roja Palestina y la Cruz Roja Indonesia.



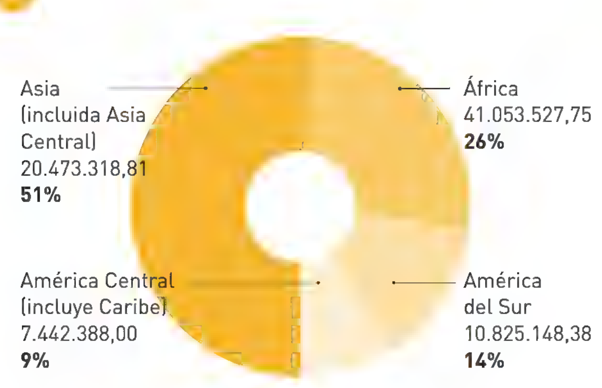
Principales crisis financiadas

Como se puede ver a continuación, se mantiene la tendencia de años anteriores a la concentración de la ayuda en el continente africano. Sigue recibiendo más del 50 % del total de la financiación, mientras que América sólo ha recibido el 23 %. Este hecho llama la atención porque América se considera prioritaria para la cooperación española y se han producido graves desastres y emergencias durante 2007 (Huracán *Félix* en Honduras y Nicaragua, inundaciones en México y Bolivia, etc.).

f8

Principales regiones y emergencias financiadas en el año 2007
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f8



f9

Principales emergencias con actuación directa de la AECID
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f9

País / Ciudad	Tipo de desastre	Fondos aproximados (Euros)
Yakarta	Inundaciones	100.000
Mozambique	Inundaciones	450.000
Bolivia	Inundaciones	600.000
Indonesia	Terremoto	100.000
Uruguay	Inundaciones	150.000
Honduras y Nicaragua	Huracán Félix	150.000
México	Inundaciones	1.000.000
Perú	Terremoto	1.500.000

6.1 Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano destaca la financiación a tres países principalmente: **Argelia** (ayuda a los refugiados saharauis), **República Democrática del Congo** (agua y saneamiento, protección a la infancia y de las minas y los artefactos explosivos) y **Sudán** (salud reproductiva, derechos sexuales y reducción de la mortalidad materna).

6.2 Distribución de la AH en África

f10

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f10

Continente: África	Euros
África del Oeste	1.735.000,00
Angola	504.481,00
Argelia	5.287.410,00
Benín	294.250,00
Burkina Faso	250.000,00
Burundi	700.000,00
Cabo Verde	995.420,75
Chad	884.000,00
Costa de Marfil	287.833,00
Eritrea	500.000,00
Etiopía	1.100.000,00
Ghana	153.000,00
Grandes Lagos	250.000,00
Guinea-Bissáu	1.268.886,00
Guinea Conakry	1.050.905,00
Kenia	1.275.386,00
Liberia	1.553.653,00
Madagascar	200.000,00
Malaui	500.000,00
Malí	500.000,00
Mauritania	200.000,00
Mozambique	1.750.000,00
Níger	1.505.040,00
República Centroafricana	250.000,00
República del Congo	144.000,00
República Democrática del Congo	5.175.286,00
Santo Tomé y Príncipe	300.000,00
Senegal	18.700,00
Sierra Leona	400.000,00
Somalia	1.251.689,00
Sudán	6.904.286,00
Tanzania	849.300,00
Uganda	1.500.002,00
Zambia	500.000,00
Zimbabue	1.015.000,00
Total continente: África	**41.053.527,75**

6.3 Distribución de la AH en América

En el continente americano destacan **Perú** (ayuda de emergencia como consecuencia del terremoto, agua y saneamiento, reducción de la morbilidad, rehabilitación...), **Colombia** (fortalecimiento de la población civil, empoderamiento, protección, salud, desplazados internos y educación) y **Guatemala** (desnutrición).

*f*11
Distribución de la AH en América
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

6.4 Distribución de la AH en Asia

Respecto al continente asiático, se han destinado más de 20 millones de euros. Destaca con diferencia Palestina (con más del 40 % del total del presupuesto destinado a todo el continente), donde se han llevado a cabo proyectos relacionados con salud, seguridad alimentaria, ayuda de emergencia, rehabilitación, educación, creación de empleo para los refugiados, etc.

*f*12
Distribución de la AH en Asia
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

*f*11

Continente: América del Norte	Euros
México	1.196.062,00
Total continente: América del Norte	**1.196.062,00**

Continente: América Central	
Belice	36.483,00
Guatemala	2.000.000,00
Nicaragua	1.191.504,00
Total continente: América Central	**3.227.987,00**

Continente: América del Sur	
Bolivia	1.881.614,91
Colombia	3.313.265,00
Ecuador	546.490,00
Paraguay	115.000,00
Perú	4.857.585,00
Uruguay	111.193,47
Total continente: América del Sur	**10.825.148,38**

*f*12

Continente: Asia	Euros
Afganistán	200.000,00
Bangladesh	1.946.825,00
Camboya	1.000.000,00
Filipinas	1.670.900,00
Indonesia	849.446,00
Islas Salomón	214.000,00
Líbano	1.543.766,00
Nepal	500.000,00
Pakistán	1.299.648,00
Palestina	8.725.211,81
Siria	500.000,00
Sri Lanka	516.500,00
Timor Oriental	1.507.022,00
Total continente: América del Norte	**20.473.318,81**

7 Conclusiones

No hay duda de que el año 2007 ha sido un año de transición, pero con balance positivo en materia humanitaria para la AECID. Ha sabido irse adaptando a distintos retos que le han permitido consolidar su posición tanto nacional como internacionalmente. No obstante, subsisten muchas dudas sobre la capacidad de la Oficina Humanitaria.

De cara a los próximos años, la Agencia debe consolidarse como líder y coordinadora de la acción humanitaria española, y para ello deberían crearse protocolos claros de actuación ante emergencias que clarificaran aspectos como el tipo de acciones, la capacidad de recursos, las estrategias de salida, el enfoque VARD (vinculación-ayuda-rehabilitación-desarrollo), etc.

Con el fin de continuar con la labor realizada para el fortalecimiento del sistema de alerta temprana y prevención de desastres del CEPREDENAC (Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central), sería conveniente proseguir con el proceso de fortalecimiento de las OTC y de los actores en el terreno.

El año que viene finaliza el vigente Plan Director y es probable que algunas de las prioridades sectoriales puedan verse modificadas. Por tanto, se deberá tener presente que la actuación de la AECID debe guiarse principalmente por las necesidades de la población afectada, tal y como señalan los principios del GHD y las indicaciones que da la Estrategia Sectorial de AH, sin perder de vista las crisis olvidadas que se han estado financiando en 2007.

Este año ha sido considerable la aportación española en el ámbito internacional, tanto por las contribuciones realizadas a los Organismos Internacionales como al CERF. Todo apunta a que esta tendencia seguirá en el año 2008. Sin embargo, se debería incrementar el conocimiento de las iniciativas internacionales sobre calidad que hay en materia humanitaria (Esfera, ALNAP, HAP-I, *Compas,* etc.).

En el año 2004 España se sumó a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria y la correspondiente elaboración del Plan de Acción Nacional se ha retrasado. Su publicación debería hacerse no más tarde de 2008.

Uno de los puntos débiles de la AECID es la escasa realización de evaluaciones. Este es un aspecto que debe mejorar notablemente, tal y como indican los principios del GHD, de la misma manera que tiene que incrementarse la rendición de cuentas con una visión de aprendizaje y lecciones aprendidas.

Como hemos visto, se ha mantenido el uso de la CAP como instrumento de financiación de ONG. Creemos oportuno el incremento de acuerdos y convenios con ONG para mejorar la respuesta ante emergencias.

En conclusión, queda demostrado que la AECID vive uno de sus mejores momentos y esto debe aprovecharlo para consolidarse como un gran actor humanitario tanto en el ámbito nacional como internacional.

.iecah.
Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2008-2009: la ayuda resiste a la crisis

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, noviembre de 2009

.Capítulo 6.

La acción humanitaria española en 2008*

* Capítulo elaborado por **Francisco Rey Marcos**, codirector del IECAH.

1
Introducción

El año 2008 ha continuado siendo para la acción humanitaria española un año de transición en el que se han ido consolidando algunas de las cuestiones puestas en marcha en años anteriores, pero a un ritmo demasiado lento. Ello ha hecho que tan solo al final del período de vigencia del Plan Director 2005-2008 hayan podido plasmarse, y aun de modo parcial, algunas de las apuestas en materia humanitaria que se hicieron en aquel Plan.

Así, durante el año 2008, y tras la publicación a finales de 2007 del Decreto de modificación de la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) y su paso a AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), se ha concretado la puesta en marcha de la Oficina de Acción Humanitaria, que no ha comenzado su andadura hasta bien entrado el año 2008. La base logística prevista en Panamá también entró en acción durante el año.

Desde una perspectiva general lo más destacable ha sido la entrada en vigor de muchos de los Documentos de Estrategia Sectorial, entre los que se encuentra el de Acción Humanitaria. Dicha entrada en vigor aún no ha tomado velocidad de crucero y se ha ido haciendo de modo paulatino, con escasas acciones de difusión y «socialización». También se inició el proceso de elaboración del Plan de Acción para España de la Buena Donación Humanitaria, a la que la cooperación española se había adscrito en el año 2004, que deberá estar finalizado y deseablemente aprobado durante el año 2009.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria más de 404,3 millones de euros, aumentando considerablemente los 231,1 millones de euros en 2007. Sin embargo, las cifras merecen un cierto análisis que realizamos en el apartado oportuno.

Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales supusieron en el año 2008 el 12,3 % y el 2,9 % respectivamente del total de la AOD destinada a acción humanitaria, habiendo disminuido respecto del año anterior de forma relativa su aportación. Por ello, en otro artículo de este mismo informe analizamos la cooperación descentralizada en sus diferentes facetas.

Por todo ello, tanto desde la perspectiva institucional como desde la estratégica y desde la presupuestaria, la acción humanitaria española ha dado un salto importante durante el año 2008, que debe ser valorado muy positivamente.

Sin embargo, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española ha sido muy palpable en el año 2008 y dos ejemplos lo ilustran claramente: la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2008, y el carácter lateral que se le da en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

2
Visión general de la acción humanitaria española en 2008

2.1. Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria (AH)

En febrero de 2008, tras un largo proceso de elaboración en el que participaron numerosos actores de la cooperación, se presentaron varias de las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española. Entre ellas, la de **Acción Humanitaria**. Ya habíamos citado en nuestro informe del año anterior algunas de sus características fundamentales, que reiteramos ahora al haber sido 2008 el año de su entrada en vigor.

El objetivo fundamental de la Estrategia de AH era situarla en el mismo nivel que las nuevas posiciones y tendencias del conjunto de donantes. El propósito de la Estrategia –que afecta a todos los actores de la cooperación española, a administraciones públicas, ONG, centros e instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil de muy diverso tipo– es orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de nuestro país y su inserción en la respuesta humanitaria global, contribuyendo a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables del planeta.

El DES hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país con los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD, siglas en inglés de Good Humanitarian Donorship). Asimismo,

pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor.

Los objetivos más destacables de la Estrategia son:

- Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española aumentando la cantidad y calidad de la misma.
- Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados, estimulando la participación de la sociedad civil.
- Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
- Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con aquellas a medio y largo plazo.
- Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulse las sinergias con el resto de instrumentos.
- Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Las actuaciones prioritarias para cada uno de los objetivos de la Estrategia son:

Objetivo 1	• Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria. • Asignación de líneas específicas de financiación, y de modalidades previsibles y flexibles. • Reforma y fortalecimiento de la AECID en estas áreas, de forma que sea la unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación hasta rehabilitación inmediata. • Elaboración de protocolos de actuación. • Incorporación de criterios de calidad: Esfera o COMPAS.
Objetivo 2	• Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores. • Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
Objetivo 3	• Apoyo al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y a iniciativas de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) en materia multilateral, y al fortalecimiento del sistema. • Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
Objetivo 4	• Fomento de acciones de reducción de riesgos. • Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta.
Objetivo 5	• Impulso del trabajo de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en la materia. Planes de contingencia. • Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.
Objetivo 6	• Promoción y divulgación de la Buena Donación Humanitaria.

En este sentido, la Estrategia es un documento muy ortodoxo, en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación.

Estos objetivos y prioridades se concretan aún más en los apartados de marco instrumental y marco geográfico, de los que simplemente citaremos: « [...]en coherencia con los principios, objetivos y pautas de esta Estrategia, y con la orientación de la ayuda en función de las necesidades y de la gravedad de la crisis, las consideraciones y criterios geográficos no deben ser los prioritarios a la hora de decidir la asignación de los recursos de acción humanitaria. Aún así, deben ser tenidos en cuenta como criterios complementarios que orienten la toma de decisiones»; este criterio resulta congruente con el respeto a los valores humanitarios antes citados.

Uno de los temas más recurrentes en los debates con los diversos actores ha sido el de la coherencia de políticas y el del respeto a los valores esenciales de la acción humanitaria, coherencia que en esta materia tiene mucho que ver con las diferencias y, en ocasiones, contradicciones entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y el de Defensa. No olvidemos que en el entramado legislativo español se incluyen referencias a la ayuda humanitaria tanto en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 como en la Ley Orgánica de Defensa de 2005. Durante el período de discusión de la Estrategia de Acción Humanitaria se mantuvieron varias reuniones con los ministerios implicados y el propio Consejo de Cooperación —órgano consultivo de la cooperación— elaboró un informe sobre coherencia de políticas, que aborda el tema de la coherencia entre la acción humanitaria y el despliegue de fuerzas militares en el exterior, entre otros.[1]

En cualquier caso, la cooperación española cuenta ya con el primer documento estratégico sobre acción humanitaria y el reto de futuro es su difusión y, sobre todo, su puesta en marcha en el conjunto de actores y su mejora como resultado de la experiencia.

2.2. El Plan Anual de Cooperación Internacional 2008

El PACI 2008, elaborado en una lógica demasiado ortodoxa de desarrollo y en línea con la Declaración de París y de preparación para el Foro Accra, no dedicaba, sorprendentemente, ningún apartado a la acción humanitaria ni establecía objetivos ni indicadores para esta modalidad de ayuda más allá de una alusión al compromiso presupuestario de alcanzar los 271 millones de euros durante el año, dato que, por otra parte, se concreta incluyendo los actores de la cooperación descentralizada en una previsión para el 2008 de 320.727.727 euros.[2]

Es destacable en estas previsiones el hecho de que, siguiendo las nuevas orientaciones del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) en materia de cómputo y desglose de la ayuda, se establecen montos concretos para los siguientes apartados:

700 Ayuda de emergencia	**320.727.727**
720 Otras ayudas en situaciones de emergencia	239.836.170
730 Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	69.260.671
740 Prevención de desastres	11.630.886

Consideramos que el no incluir un apartado de acción humanitaria en el PACI 2008, rompiendo la costumbre iniciada en el 2004, es un paso atrás en la incorporación de esta modalidad al conjunto de nuestra cooperación y un error desde la perspectiva de la planificación, ya que impide tener mecanismos que permitan gestionar y evaluar con rigor lo realizado durante el año.

En el Anexo II del PACI 2008 se incluyen las medidas para incorporar las recomendaciones del Examen de pares del CAD sobre España que, por vez primera, incluyó en el año 2007 un anexo dedicado al análisis de la asistencia humanitaria. En el apartado de acción humanitaria se hace de un modo algo superficial, al decir en todos los casos «en

1 Puede consultarse el informe en: (http://www.maec.es/NR/rdonlyres/F8D17C6C-A5AF-4332-9326-FAD7EDD7DA9D/0/InformedelConsejosobreCoherenciadePolíticas180706.pdf)

2 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008.*

marcha y a profundizar en el siguiente ciclo». No olvidemos que las recomendaciones del CAD se referían a:

- Elaboración de un plan para la puesta en marcha de la Estrategia de Acción Humanitaria que contenga objetivos, prioridades, indicadores de progreso, responsabilidades y plazos claros.
- Como parte de la reforma, España debería comparar la eficacia de las intervenciones realizadas directamente por los equipos de ayuda humanitaria españoles, frente a su canalización a través de vías multilaterales y actores locales para intervenciones puntuales.
- Las comunidades autónomas y administraciones locales deberían coordinar la valoración de necesidades y respuestas humanitarias con la Administración General del Estado.

Tampoco se ha cumplido en su totalidad el llamado *Plan de difusión de las Estrategias Sectoriales* incorporado en el Anexo IV del PACI 2008, que preveía un mayor esfuerzo de «socialización» de las Estrategias entre los diferentes actores de la cooperación española.

2.3 El Plan Director 2009-2012

*f*1

Comentarios sobre Acción Humanitaria y Construcción de la Paz del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

Cuadro elaborado por **Alicia Pérez, Irene Arcas y Balder Hageraats, investigadores del IECAH.**

*f*1

La aprobación del III Plan Director pone de manifiesto la consolidación de nuestra cooperación y de sus instrumentos programáticos, aunque en esta ocasión el proceso de elaboración y socialización haya sido demasiado apresurado y no suficientemente basado en un análisis profundo del Plan anterior.

Acción Humanitaria

En el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 (III PD), el apartado de acción humanitaria (AH) muestra un ligero paso atrás respecto al Documento de Estrategia Sectorial de acción humanitaria publicado en febrero de 2008, ya que los objetivos plasmados en el Plan son menos ambiciosos y más difusos. Así, el apartado concreto de la AH no parece estar bien integrado dentro del conjunto de ámbitos que cubre el Plan Director. La AH parece seguir siendo un instrumento poco articulado con el resto y eso es algo que el Documento de Estrategia Sectorial trataba de resolver.

Asimismo, la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD, Good Humanitarian Donorship), a la que España se sumó en el año 2004, parece estar menos presente de lo que debiera. Si tenemos en cuenta que el Documento de Estrategia Sectorial de AH hace suyos los compromisos que nuestro país adquirió al sumarse a dicha iniciativa y que esta será la guía de nuestra cooperación para el desarrollo en materia humanitaria, el nuevo plan debería estar mucho más orientado al GHD. Del mismo modo, debería avanzarse en un enfoque más coherente entre los principios de la Declaración de París y las cuestiones humanitarias.

Por otra parte, la consolidación del incremento cuantitativo de la AH no se ve reflejada en el apartado de AH porque no se especifica ninguna cantidad de AOD bilateral que se vaya a destinar a este sector, ni a sus ámbitos de actuación –olvidando el anterior compromiso del 7 % de la AOD bilateral–.

De igual modo, no se hace demasiado hincapié en apostar por las iniciativas internacionales de calidad en esta materia, continuando con la dinámica anterior que ha caracterizado nuestra AH y permaneciendo aislados de las iniciativas de aseguramiento y mejora de la calidad que desde los años 90 se iniciaron en el sector humanitario –Esfera, ALNAP, HAP-I–, etc.

Tampoco se apuesta decididamente por la evaluación dentro del Plan. Uno de los puntos débiles de la AH española en general es la escasa realización de evaluaciones en esta materia. Este es un aspecto que debe mejorar notablemente, tal y como indican los principios del GHD, de la misma manera que tiene que incrementarse la rendición de cuentas con una visión de aprendizaje y lecciones aprendidas.

De cara a los próximos años, la AECID debe consolidarse como líder y coordinadora de la AH española, para lo cual deberán crearse protocolos claros de actuación ante emergencias que clarifiquen aspectos como el tipo de acciones, la capacidad de recursos, estrategias de salida, etc.

A pesar de los avances conseguidos con la reciente reforma de la AECID y la consecuente creación de la Oficina de Acción Humanitaria, la realidad muestra algunas limitaciones y debilidades a la hora de alcanzar los objetivos fijados de antemano.

Sin embargo, resulta positivo que por fin exista el compromiso de reformar la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 y alcanzar así una definición integral de AH, sustituyendo la actual, que es confusa, limitada y obsoleta.

Hay que destacar que el Plan Director 2009-2012 menciona los diferentes componentes de la AH –prevención, gestión de riesgos, respuesta a emergencias, protección, rehabilitación posdesastre, etc.–, a la vez que enfatiza los principios y valores de la AH, y el respeto de su marco jurídico específico.

El Plan Director se sitúa en línea con la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, pero subsisten los problemas de articulación con el modelo global de cooperación. Cuando finalice este nuevo período de la cooperación española se habrá avanzado en consolidar un sector humanitario más fuerte y especializado. Sin

embargo, debemos mostrar nuestra incertidumbre ante los posibles recortes presupuestarios derivados de la actual situación de crisis financiera global, ya que es posible que los fondos destinados a AH no solo no se incrementen, sino que se reduzcan.

Construcción de la Paz
Desde la difusión de los primeros borradores del III PD, en términos de Construcción de la Paz (CP) se ha dado un gran salto positivo hasta llegar al texto definitivo y aprobado. Mientras que inicialmente parecía haber una ruptura con el Plan Director anterior y la Estrategia de CP, el documento final refleja una línea más consistente y coherente con los esfuerzos pasados.

Por lo tanto, «dar continuidad a todo lo anterior y enfatizar la voluntad política de España a favor de la paz, convirtiéndola en uno de los pilares fundamentales a un nivel similar a la lucha contra la pobreza» es un aspecto fundamental de la política exterior y de cooperación española –en términos amplios–, aunque habrá que esperar para ver lo que significará esto en la práctica. Queda pendiente un esfuerzo más desarrollado que refleje esta ambición. Las cuatro páginas dedicadas a la CP en el III PD son demasiado generales y limitadas para una ambición tan importante.

Los cuatro objetivos para la CP son claros y pertinentes. Además, como tarea prioritaria se cuenta con la ambición de: «establecer una Unidad de Construcción de la Paz en la SECI/AECID en coordinación con los órganos correspondientes del MAEC, y del resto de la Administración. La Unidad debe asegurar también la debida relación con la sociedad civil».

Surgen dudas sobre el cumplimiento de esta ambición por el mero hecho de que la CP se menciona muy poco a lo largo del resto del III PD. Hay poca atención dedicada a las relaciones con la CP, y la CP parece desaparecer entre la multitud de otros temas «prioritarios». Mientras que se explicita la ambición de poner la CP al mismo nivel que la lucha contra la pobreza, esto todavía parece estar lejos de la realidad.

El énfasis en el largo plazo y en un enfoque amplio, que incorpora el fortalecimiento estructural de la sociedad civil, es un aspecto positivo y acorde con la línea ya desarrollada por parte de la cooperación española.

Por otro lado, la incorporación de temas (prioridades horizontales) como la promoción de los derechos humanos y de procesos de democratización podría ser compleja en la práctica, y, por lo tanto, merece una sensibilidad especial en relación con la CP. A largo plazo, esas prioridades pueden encajar en la estrategia de CP, pero en situaciones de conflicto o postconflicto violento podrían añadir un nivel de complejidad innecesaria. Es importante ser consciente de eso durante el desarrollo de la política, sin olvidar, obviamente, la importancia de esas prioridades.

Lo mismo se puede decir sobre la inclusión de temas como equidad o justicia. Los dos son fundamentales para la CP y tienen que formar parte de cualquier estrategia para la paz. Sin embargo, hay que tener cuidado en la formulación y en establecer prioridades dentro de los procesos de la CP para no crear obstáculos inútilmente. En muchos casos de estudio internacionales se puede ver cómo un lenguaje equivocado o prioridades confusas han creado un antagonismo innecesario con interlocutores locales. La idea de «una tarea permanente, de un enfoque proactivo y preventivo» es fundamental, y es importante no simplemente reaccionar ante situaciones de crisis o conflicto violento.

Igualmente importante es prestar suficiente atención a países que no sufren violencia directa, pero que tienen indicadores de violencia estructural o cultural preocupantes.

Tanto desde la CP como desde la AH, existen preocupaciones sobre la vinculación de aspectos políticos en estas dos áreas. El III PD no despeja esas dudas suficientemente. Obviamente, los dos están vinculados, con áreas comunes de trabajo y una clara necesidad de coordinación. Sin embargo, no forman parte de una misma estrategia, y la AH puede sufrir de una contaminación del carácter más político de la CP.

Los vínculos entre la CP y las cuestiones de género son claros y merecen un mayor grado de atención. En muchos casos, las mujeres son «constructoras de la paz» esenciales en la sociedad civil. Todavía queda mucho trabajo por delante en este tema y el III PD refleja esta necesidad.

Por último, hay un tema importante que todavía no se ha incorporado dentro del texto: la relación con el Ministerio de Defensa. La cooperación para el desarrollo española debe definir y acordar su espacio en relación con el espacio del Ministerio de Defensa. La CP es primordialmente civil y siempre requiere un liderazgo por parte del MAEC. Sin embargo, el vínculo con las Fuerzas Armadas existe, tanto en la práctica como conceptualmente. Esta es una tarea pendiente y será importante encontrar un consenso entre los dos ministerios.

2.4 El Plan de Acción de la Buena Donación Humanitaria

Durante el año 2008 se comenzó el proceso de elaboración del Plan de Acción de la Buena Donación Humanitaria, tal como los firmantes de esta iniciativa internacional sugieren a los países firmantes. Este plan debería servir para incorporar de modo real los 23 principios de la iniciativa a la ayuda española y puede ser, en esa medida, un instrumento de avance del compromiso español en la materia.

La incorporación de España a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria en el año 2004 supuso un hito en la cooperación española, en la medida en que, tras un cierto aislamiento en el ámbito humanitario, nuestro país resuelve sumarse con decisión a las tendencias internacionales en la materia. En efecto, en pleno proceso de elaboración del Plan Director 2005-2008, y en unos momentos de fortalecimiento de la base doctrinal y

organizativa de nuestra cooperación, la adopción de los 23 principios de la GHD suponía una importante aclaración sobre la especificidad de este instrumento de la cooperación internacional y sobre el papel que la acción humanitaria debe jugar dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española.

El Plan Director anterior, por tanto, ya tomaba en consideración algunas de las cuestiones de la GHD y una gran parte de estas han sido posteriormente incluidas en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2007. Bien puede decirse entonces que la acción humanitaria española se encuentra en línea con la de otros donantes similares y que comparte con ellos los mismos objetivos explícitos en la GHD. Faltaba, no obstante, cumplir el compromiso de elaborar un Plan de Acción de la Buena Donación Humanitaria que concretara aún más las medidas que la cooperación española tomará para garantizar el cumplimiento de cada uno de los puntos de la GHD, y estableciera indicadores de medida de los logros en esta tarea. El reciente «examen» del CAD pone de manifiesto esta realidad dual: España ha hecho grandes avances en la incorporación a una cierta ortodoxia internacional en materia humanitaria, pero aún subsisten algunas deficiencias que hay que ir resolviendo. Lo importante, en cualquier caso, es que, como queda claro en el Plan Director y en la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, hay voluntad para ello.

Si algo caracteriza y diferencia a la cooperación española de la de otros países es su elevado grado de descentralización: comunidades autónomas, entidades locales, sectores empresariales u Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que, por supuesto, son muy activas en nuestro país y aportan esfuerzos a la cooperación. Sin duda eso conlleva una enorme riqueza en la medida en que ha supuesto la incorporación de numerosos sectores a las tareas solidarias. Sin embargo, como el propio examen del CAD enfatiza, también supone un riesgo desde el punto de vista de la coordinación y la eficiencia. Y si ese riesgo es siempre importante, lo es aún más cuando nos enfrentamos a desastres naturales o situaciones de crisis derivadas de conflictos violentos.

El Plan de Acción para la Buena Donación Humanitaria de la Cooperación Española, en proceso de elaboración, pretende concretar y desarrollar medidas para cada uno de los 23 principios de la GHD. Busca también sumar al resto de instituciones de la cooperación descentralizada a la iniciativa, contribuyendo a mejorar la respuesta del conjunto de actores –especialmente de los «donantes»– a las situaciones que necesitan de ayuda humanitaria.

Es de destacar que algunas ONG o entidades privadas, como el IECAH, han sido conscientes de la potencialidad de la GHD en términos de aumento de la coherencia y coordinación de la ayuda española y han ido adelantando durante el 2008 propuestas en la materia.[3]

2.5

Una mirada a las cifras

Como destacábamos al inicio, es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a acción humanitaria han aumentado en el año 2008, lo que supone algo muy positivo en plena crisis económica. Se han imputado como acción humanitaria más de 404,3 millones de euros, superando considerablemente los 231,1 millones de euros de 2007. La cifra de acción humanitaria neta es algo inferior: 395.926.575 euros, al haberse reembolsado una cantidad de casi ocho millones de euros de años anteriores.

3 ARCAS, Irene; PÉREZ DAZA, Alicia: REY, Francisco; PÉREZ, Javier, y QUIRÓS, Zinnia, *La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española, Barcelona: IECAH, Intermón Oxfam, 2008.*

f2

Ayuda humanitaria española

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2008.

f2

Instrumentos	Modalidades de ayuda: Cooperación al desarrollo	Acción humanitaria [1]	Edu. desarrollo y sensib. social [1]	Total AOD neta en 2008: Importe (Euros)	% de la AOD total neta	Variación: % 2008/07
1. AOD multilateral [1]	1.323.157.801	105.501.674	3.146.439	1.431.805.913	30,07 %	8,84 %
1.1. Contribuciones a la Unión Europea	621.627.588	93.938.886	3.146.439	718.712.913	15,09 %	5,56 %
1.2. Contribuciones a OFIMUDES [2]	372.781.910	343.920	0	373.125.830	7,84 %	22,13 %
1.3. Contribuciones a OMUDES [3]	328.748.303	11.218.867	0	339.967.170	7,14 %	3,29 %
2. AOD bilateral neta	2.980.195.098	290.424.902	59.266.325	3.329.886.324	69,93 %	36,52 %
2.1. Reembolsable	256.779.998	742.387	0	257.522.385	5,41 %	112,79 %
2.1.1. Créditos FAD (AOD neta)	190.479.538	742.387	0	191.221.926	4,02 %	137,58 %
Desembolso total bruto	347.374.031	742.387	-	348.116.418	7,31 %	51,84 %
Reembolsos	**-156.894.492**	-	-	**-156.894.492**	-3,29 %	5,45 %
2.1.2. Microcréditos (AOD neta)	66.311.322	0	0	66.311.322	1,39 %	65,63 %
Desembolso total bruto	92.470.981	-	-	92.470.981	1,94 %	80,43 %
Reembolsos	**-26.159.658**	-	-	**-26.159.658**	-0,55 %	133,29 %
2.1.3. Otros créditos (AOD neta) [4]	**-10.863**	0	0	**-10.863**	0,00 %	-102,17 %
Desembolso total bruto	0	-	-	0	0,00 %	-100,00 %
Reembolsos	**-10.863**	-	-	**-10.863**	0,00 %	-
2.2. No reembolsable	2.723.415.100	289.682.514	59.266.325	3.072.363.939	64,52 %	32,54 %
2.2.1. Donaciones vía OMUDES [5]	1.141.859.561	206.558.603	4.571.684	1.352.989.847	28,41 %	47,54 %
2.2.2. Operaciones de deuda [6]	236.776.338	-	-	236.776.338	4,97 %	13,07 %
2.2.3. Donaciones vía ONGD	635.920.209	0	0	635.920.209	13,35 %	13,80 %
2.2.4. Otras actuaciones [7]	708.858.992	83.123.912	54.694.641	846.677.545	17,78 %	33,79 %
Total Ayuda Oficial al Desarrollo neta (Euros)	**4.303.352.899**	**395.926.575**	**62.412.764**	**4.761.692.238**	**100,00 %**	**26,82 %**

1 La distribución por modalidades de las contribuciones multilaterales ha sido estimada de acuerdo con las orientaciones del gasto de los OMUDES de destino en 2007.
2 Contribuciones a Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo. Incluye 11.609.619 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
3 Contribuciones a Organismos No Financieros Multilaterales de Desarrollo.
4 Reembolso de créditos de la OEI.
5 AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multibilateralesa OMUDES.
6 No incluye 11.609.619 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
7 Otros programas y proyectos bilaterales.

3 Distribución por organismos implicados

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española ha sido gestionada en 2008 por el MAEC (65,2 %) y, dentro de este, por la AECID (33,3 %), lo que supone un fuerte incremento, pues la AECID gestionó en 2006 tan solo el 21,2 %.

f3

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes (2008)

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2008.

f3

Agentes	Acción Humanitaria bilateral	% de Acción Humanitaria bilateral	Acción Humanitaria multilateral	% de Acción Humanitaria multilateral	Total Acción Humanitaria	% de Total Acción Humanitaria
1. Administración General del Estado	**253.226.645**	**84,8 %**	**105.501.674**	**100,0 %**	**358.728.319**	**88,7 %**
M.º Administraciones Públicas	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Asuntos Exteriores y de Cooperación	252.259.208	84,4 %	11.218.867	10,6 %	263.478.075	65,2 %
Del cual: AECID	134.459.208	45,0 %	0	0,0 %	134.459.208	33,3 %
M.º Ciencia e Innovación	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Cultura	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Defensa	225.050	0,1 %	0	0,0 %	225.050	0,1 %
M.º Economía y Hacienda	0	0,0 %	94.282.806	89,4 %	94.282.806	23,3 %
M.º Educación, Política Social y Deporte	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Fomento	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Igualdad	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Industria, Comercio y Turismo	742.387	0,2 %	0	0,0 %	742.387	0,2 %
M.º Interior	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Justicia	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Sanidad y Consumo	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Trabajo e Inmigración	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
M.º Vivienda	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Otras entidades públicas	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
2. Comunidades Autónomas	**36.892.205**	**12,3 %**	**0**	**0,0 %**	**36.892.205**	**9,1 %**
Andalucía	11.802.806	4,0 %	0	0,0 %	11.802.806	2,9 %
Aragón	1.037.648	0,3 %	0	0,0 %	1.037.648	0,3 %
Asturias	1.319.000	0,4 %	0	0,0 %	1.319.000	0,3 %
Baleares	903.481	0,3 %	0	0,0 %	903.481	0,2 %
Canarias	91.042	0,0 %	0	0,0 %	91.042	0,0 %
Cantabria	148.601	0,0 %	0	0,0 %	148.601	0,0 %
Castilla - La Mancha	4.959.701	1,7 %	0	0,0 %	4.959.701	1,2 %
Castilla y León	4.498.558	1,5 %	0	0,0 %	4.498.558	1,1 %
Cataluña	1.046.988	0,4 %	0	0,0 %	1.046.988	0,3 %
Extremadura	257.042	0,1 %	0	0,0 %	257.042	0,1 %
Galicia	1.075.000	0,4 %	0	0,0 %	1.075.000	0,3 %
La Rioja	40.000	0,0 %	0	0,0 %	40.000	0,0 %
Madrid	1.449.143	0,5 %	0	0,0 %	1.449.143	0,4 %
Murcia	151.581	0,1 %	0	0,0 %	151.581	0,0 %
Navarra	831.653	0,3 %	0	0,0 %	831.653	0,2 %
País Vasco	1.954.394	0,7 %	0	0,0 %	1.954.394	0,5 %
C. Valenciana	5.245.568	1,8 %	0	0,0 %	5.245.568	1,3 %
Ceuta	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Melilla	80.000	0,0 %	0	0,0 %	80.000	0,0 %
3. Entidades Locales	**8.568.724**	**2,9 %**	**0**	**0,0 %**	**8.568.724**	**2,1 %**
4. Universidades	**70.660**	**0,0 %**	**0**	**0,0 %**	**70.660**	**0,0 %**
Total Acción Humanitaria (euros)	**298.758.235**	**100,0 %**	**105.501.674**	**100,0 %**	**404.259.908**	**100,0 %**

3.1 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Es el Ministerio que mayor incremento tiene, pasando de 97 millones en 2007 a más de 263 en el 2008. Ello se debe a que partidas que anteriormente se consignaban en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio referentes a las contribuciones a Organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) se han contabilizado en 2008 en el MAEC. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el artículo siguiente desarrollamos con más detalle, como es habitual, el trabajo humanitario de la AECID.

3.2 Ministerio de Economía y Hacienda

Debido a las contribuciones multilaterales se han imputado a este Ministerio más de 94 millones de euros frente a los 64 millones de 2007. Esta cantidad se basa en estimaciones sobre el porcentaje que la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y CERF) o el Banco Mundial dedican a cuestiones humanitarias.

Desglosando estas aportaciones, sumándolas a las del MAEC y comparándolas con las del año anterior tendríamos:

f4

Contribuciones a fondos de OMUDES computadas como acción humanitaria
Fuente: DGPOLDE. Datos del volcado de la cooperación española.

Como se ve, ha sido este componente de la ayuda el que más ha crecido en el último año.

f4

Organismo	2007	2008	Diferencia
PMA - Programa Mundial de Alimentos	15.000.000	55.100.000	40.100.000
CERF - Fondo Central de Respuestas ante Emergencias	15.000.000	30.000.000	15.000.000
Grupo Banco Mundial	4.400.000	35.500.000	31.100.000
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	6.991.441	23.535.248	16.543.807
UNRWA OOPS - Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina	6.200.000	16.305.759	10.105.759
ACNUR - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	2.850.000	8.639.653	5.789.653
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	0	7.845.909	7.845.909
UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	594.209	6.000.550	5.406.341
CICR - Comité Internacional de la Cruz Roja	2.050.000	7.370.000	5.320.000
OPS - Organización Panamericana de la Salud	0	2.298.780	2.298.780
UE-PEGASE - Ayuda Humanitaria de Emergencia	0	3.000.000	3.000.000
Diferencia total			**142.510.250**

3.3 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

En el año 2008 tan solo se consideró como acción humanitaria en este Ministerio la cantidad de 742.387 euros, frente a los más de 11 millones de 2007. Ello se debe a la diferente manera de contabilizar las aportaciones a los OMUDES y OFIMUDES y creemos que es algo muy positivo el que no se realicen a través de este Ministerio. Por otra parte, se han contabilizado en el rubro de acción humanitaria dos desembolsos de créditos FAD a Honduras e Irán por valor de 518.223,84 euros y 224.163,43 euros respectivamente. Y lo más significativo ha sido el reembolso de un crédito concedido a Argentina en años anteriores por valor de 8.333.333,26 euros. Ya hacíamos referencia en informes anteriores a la utilización del FAD en acción humanitaria como algo inadecuado. En este caso, además, al ser un crédito reembolsable, creemos que no debiera considerarse en el rubro de acción humanitaria.

3.4 Ministerio de Defensa

Se han imputado a este Ministerio tan solo 225.050 euros, lo que supone la cantidad más baja de los últimos años. La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad. El total de AOD computado al MINISDEF es de 12.019.883 euros, debido a la participación de contingentes españoles en la operación de paz en el Líbano (FINUL), Afganistán y otros casos en menor cuantía.

3.5 Ministerio de Trabajo e Inmigración

Debido a las nuevas directrices del CAD, según las cuales se deben de separar los fondos dedicados a refugiados en el propio país de los computables como ayuda humanitaria, este Ministerio no aparece en el listado de ministerios que han contribuido a este componente de la cooperación. Sin embargo, si se contabilizan como AOD otras actuaciones de este Ministerio por valor de 34.422.584 euros. Del mismo modo, no se han imputado este año cantidades de otros ministerios, como el de Medio Ambiente –que contaba con algunas acciones de preparación de desastres en otros años– o el de Sanidad y Consumo o Fomento.

3.6 Distribución de la ayuda humanitaria por sectores

Los nuevos códigos del CAD (Códigos CRS), para mejorar el cómputo de la AOD en general y de la acción humanitaria en particular, han comenzado a utilizarse con mayor rigor en la contabilización de la ayuda española y ello permite tener algunos datos desagregados que es interesante conocer. La DGPOLDE realiza el trabajo de depuración de los datos y las cifras del 2008 serían:

f5

Distribución AH por sectores CRS y entidades

Fuente. Datos DGPOLDE.

Como se observa, el componente de ayuda alimentaria sigue siendo muy alto, mientras que las partidas destinadas a tareas preventivas son muy bajas.

4 A modo de cierre

En los últimos años nuestro país ha ido consolidando su acción humanitaria y tanto desde la perspectiva del esfuerzo presupuestario, como desde los mecanismos de gestión de la ayuda, los avances han sido claros y el año 2008 ha sido muy significativo en este sentido. España forma parte hoy del grupo de donantes comprometidos con la mejora de la acción humanitaria global y su papel en los foros de Naciones Unidas, CICR u otros es cada vez mayor. Subsisten algunas limitaciones en materia de coherencia de políticas, coordinación entre las diversas administraciones y, sobre todo, mejora de la calidad de la ayuda y evaluación, pero el panorama global es alentador. Tal vez, la cuestión fundamental de los próximos años sea seguir avanzando en los temas de coherencia, haciendo que las cuestiones humanitarias mantengan su especificidad dentro del conjunto de la cooperación, pero aumente su relación con otros instrumentos que puedan complementarla.

f5

Código CRS	AOD Total Bruta 2008 (Euros)	%
72010 Servicios de socorro	**156.095.401**	**39 %**
AGE - Administración General del Estado	136.924.167	34 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	14.444.022	4 %
EE. LL. - Entidades locales	4.717.247	1 %
UNIV – Universidades	9.965	0 %
72040 Ayuda alimentaria de emergencia	**116.856.512**	**29 %**
AGE - Administración General del Estado	112.987.260	28 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	2.658.438	1 %
EE. LL. - Entidades locales	1.210.815	0 %
72050 Coordinación y servicios de apoyo	**7.449.473**	**2 %**
AGE - Administración General del Estado	6.657.775	2 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	746.631	0 %
EE. LL. - Entidades locales	31.039	0 %
UNIV – Universidades	14.028	0 %
73010 Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	**105.693.196**	**26 %**
AGE - Administración General del Estado	89.482.140	22 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	14.218.957	4 %
EE. LL. - Entidades locales	1.992.099	0 %
74010 Prevención de desastres	**18.165.326**	**4 %**
AGE - Administración General del Estado	12.676.977	3 %
CC. AA. - Comunidades autónomas	4.824.157	1 %
EE. LL. - Entidades locales	617.525	0 %
UNIV – Universidades	46.667	0 %
Acción Humanitaria Total bruta 2008 (Euros)	**404.259.908**	**100 %**

.Capítulo 7.

La acción humanitaria de la AECID en 2008*

*
Capítulo elaborado por **Irene Arcas Mantas**, investigadora del IECAH.

1

Introducción

En el presente capítulo se analizará la acción humanitaria (AH) realizada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el año 2008. El objetivo es plasmar los resultados de un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de la evolución de las políticas, las estrategias y las tendencias en materia humanitaria de la Agencia, dando por tanto continuidad a las investigaciones realizadas en informes precedentes, y esperando que todo ello contribuya a mejorar la calidad de la acción humanitaria española de los próximos años.

Para su elaboración se ha utilizado la información directamente proporcionada por la AECID, la DGPOLDE, las publicaciones oficiales del MAEC, CAD-OCDE, CERF, etc. Durante la investigación, el IECAH se ha esforzado por asegurar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta en el presente artículo. Sin embargo, y como viene siendo habitual, debemos mencionar que existen algunas divergencias en los datos, ya que en las fechas en las que se ha realizado este informe algunos organismos no habían cerrado sus datos oficialmente y había pequeñas diferencias entre los datos proporcionados por la AECID y DGPOLDE.

El año 2008 ha continuado la tendencia iniciada ya en 2007. Tras los recientes cambios que ha experimentado la Agencia, en estos momentos se ve obligada a hacer frente a importantes retos: no solo ha participado en respuestas directas a emergencias de diverso origen –desastre natural y conflicto armado–, sino que también se ha enfrentado a la creación de la Oficina de Acción Humanitaria, a la finalización del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y la consiguiente aprobación del nuevo Plan.

Siguiendo también la tendencia de 2007, durante 2008 el monto gestionado por la AECID para acción humanitaria casi ha vuelto a duplicarse, se ha canalizado en gran parte a través de organismos multilaterales y ha seguido aumentando el compromiso de nuestra cooperación en el ámbito internacional. Asimismo, el compromiso con las ONG se ha mantenido de manera casi similar al año anterior.

2

La reforma de la AECID

2.1 La creación de la Oficina de Acción Humanitaria

Una de las consecuencias directas de la reforma de la AECID en 2008 fue la creación de la Oficina de Acción Humanitaria.[1] Se ha basado en la anterior Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia en el Gabinete del Director y sus principales funciones son:

- Gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial conforme al Plan Director.
- Coordinación de las capacidades de la Administración del Estado con las de las administraciones autonómicas y locales.

En la actualidad, la Oficina se compone de dos departamentos:

- Emergencia y posconflicto.
- Prevención y evaluación.

La creación de una oficina específica de acción humanitaria es un hecho muy positivo que se espera contribuya a la mejora de la calidad de la acción humanitaria española. Del análisis de este primer año de vida deben extraerse aquellos aspectos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la Oficina y que la conviertan en un actor de referencia.

2.2 Base Logística de Panamá

Este centro logístico humanitario de la cooperación española en América Latina, previsto desde hace tiempo, se inauguró en enero de 2008. El objetivo de su creación es reducir el coste de transporte de la ayuda e incrementar la rapidez de la respuesta de la AECID. En los últimos cuatro años la Agencia ha respondido de manera directa a 29 emergencias en América. Por su ubicación, se espera que el centro contribuya a una mejor coordinación de los países receptores de ayuda con los organismos regionales que participen en la respuesta.

Durante 2008, la AECID invirtió un millón de euros para el abastecimiento del almacén.

1 Para más información sobre el proceso de la reforma de la AECID, v.: ARCAS MANTAS, Irene, «La acción humanitaria de la AECID en 2007», *La acción humanitaria en 2007: ¿frenazo a la vista? Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, Madrid: IECAH / MSF, 2008, págs. 62-71, (http://www.iecah.org/libros.php?id=95).

El Centro Logístico, que dispone de 800 m^2 para almacenar más de 200 toneladas de material, está equipado con material de cobijo, mantas, tienda de campaña o tarpaulines, material para el saneamiento del agua, grupos electrógenos y enseres básicos como kits de cocina y de higiene o *jerrycans* (depósitos de agua).

Tradicionalmente, el continente americano ha recibido un porcentaje elevado de ayuda española: en 2007 fue destinatario del 20,70 % de la ayuda humanitaria de la AECID, con más de 21 millones de euros. La tragedia provocada en agosto por el terremoto en Perú fue la operación bilateral de ayuda de emergencia más importante desarrollada durante 2007. Las inundaciones en México, el huracán Félix en Nicaragua y la tormenta Noel en República Dominicana y Haití, entre otras catástrofes, recibieron ayuda de la cooperación española entre los meses de agosto y noviembre de 2008.[2] Estos datos justifican para la AECID la creación de esta nueva base logística.

Durante 2008 se ha hecho un amplio uso de los dos centros logísticos de la cooperación española. Desde el centro logístico de Panamá salieron cinco aviones con ayuda humanitaria y varios camiones. Desde el centro de Torrejón partieron siete aviones. A continuación se detalla esta información:



Uso de los dos centros logísticos de la AECID en 2008[3]

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f1

Mes	País	Tipo de desastre	Centro de Panamá	Centro de Torrejón de Ardoz
Febrero	Bolivia	Inundaciones	1 avión	1 avión
Febrero	Ecuador	Inundaciones	1 avión	1 avión
Mayo	Myanmar	Ciclón		1 avión
Mayo	China	Terremoto		1 avión
Junio	Filipinas	Tifón		1 avión
Septiembre	Haití	Huracán	1 avión	1 avión
Septiembre	Cuba	Huracán	1 avión	
Septiembre	Jamaica	Huracán	1 avión	
Septiembre	Senegal	Inundaciones		1 avión
Noviembre	Panamá	Inundaciones	Camiones	

2 V.: (http://www.aecid.es/web/es/noticias/2008.old/2008_01_12_El_Principe_de_Astu.1039.html).

3 Para más información, v. el cuadro 11.

3 La AECID en cifras

Para realizar este capítulo hemos tomado la cifra oficial de acción humanitaria proporcionada por la AECID como la real y definitiva: **115.665.215 Euros**. Como en otras ocasiones, los datos publicados por DGPOLDE no coinciden exactamente con los publicados por la propia AECID. Según DGPOLDE, la cifra de AH de la AECID en 2008 es de 135.218.796 Euros. Esta diferencia se debe a que en la cifra ofrecida por DGPOLDE en el año 2007 quedaron fuera una serie de partidas, y fueron incluidas en el cálculo de 2008. Por tanto, seguimos creyendo fundamental que se establezca un sistema homogéneo que permita contabilizar los gastos destinados a acción humanitaria de manera más clara.

3.1 Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH 2008

Es un hecho muy positivo el que la AECID continúe con su tendencia, ya iniciada en años anteriores, de incrementar casi el doble la cantidad que destina a AH. Esto se explica por el incremento de la frecuencia y magnitud con la que se producen los desastres naturales y las emergencias. Pero, aparte de este factor, es muy destacable el papel cada vez más importante que está desempeñando la cooperación española internacionalmente. En términos cuantitativos, este esfuerzo presupuestario también se concreta viendo que el presupuesto de 2008 se ha incrementado en un 42 % con respecto al de 2007.

*f*2

Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH durante 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

3.2 Distribución de los fondos AECID según el tipo de entidades financiadas

Durante 2008 se ha mantenido prácticamente igual la distribución del gasto por el tipo de entidad que en años anteriores, por lo que vemos en el gráfico cómo la principal entidad financiada ha sido Naciones Unidas. La financiación al CICR se ha mantenido constante en un 6 %. Sin embargo, destaca, frente al año pasado, el incremento de la financiación a ONG e instituciones nacionales: mientras que en 2007 esta solo representaba un 3 %, este año vemos que es de un 10 %. Asimismo, también ha aumentado la financiación a ONG e instituciones internacionales, que ha subido tres puntos porcentuales con respecto al año anterior.

*f*3

Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada

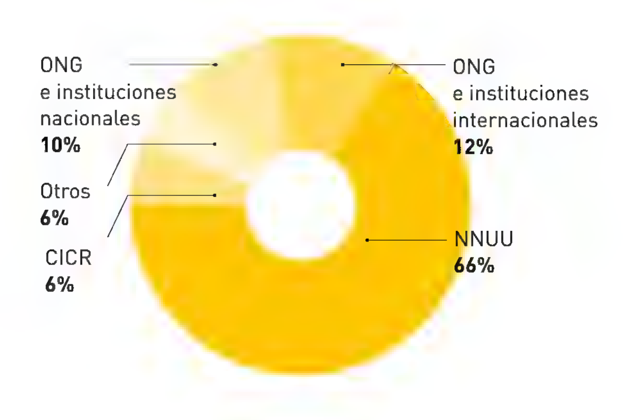
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

*f*2

Millones de Euros

Año	Euros
2002	11.193.568
2003	17.138.723
2004	19.600.316
2005	32.723.067
2006	47.960.413
2007	81.489.331
2008	115.666.215





f4

Convenios con ONG españolas

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

En la tabla anterior vemos el importe de los convenios de ayuda humanitaria correspondientes a 2008 –no corresponde al monto total del convenio con la ONG, sino a la parte correspondiente al ejercicio 2008.

f4

ONG	Importe (Euros)
Cruz Roja Española	2.000.000
Acción Contra el Hambre	1.000.000
PTM-MPDL y Solidaridad Internacional	900.000
Intermón Oxfam	1.999.026
Total	**5.899.026**



4 Convocatoria Abierta y Permanente (CAP)

Un año más, los actores humanitarios siguen cuestionando este tipo de convocatoria por no ser específica para acción humanitaria –donde las crisis suceden de forma repentina–, y por tratarse de un mecanismo que no permite una financiación rápida y flexible. En 2008 apenas se produce ninguna variación en el importe total de la CAP con respecto al año pasado. Si en 2007 esta cifra era de 15.632.354 Euros, en 2008 es de 14.910.354 Euros.

A continuación se pueden ver los países a los que se han destinado los fondos, así como las ONG financiadas a través de este mecanismo.

f5

Distribución geográfica de fondos de la CAP

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f5

Países	Fondos (Euros)
R. D. Congo	1.940.601
Perú	1.444.665
No especificados*	1.131.075
Liberia	1.000.000
Colombia	958.840
Territorios Palestinos	802.363
Myanmar	759.306
Níger	680.000
Kenia	650.000
Ecuador	645.384
Argelia	584.273
Yemen	500.000
Bolivia	458.268
Nicaragua	344.611
Sierra Leona	322.000
Senegal	315.000
Haití	303.455
Cuba	300.000
Indonesia	299.231
Argentina	201.021
México	197.900
Vietnam	196.225
Timor Oriental	192.000
Filipinas	178.878
Guinea Bissau	175.500
El Salvador	141.100
Guinea	100.000
Cabo Verde	88.658
Total	**14.910.354**

* Aquí se incluyen países del continente americano, Oriente Medio y Europa.



Organismos financiados con la CAP
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Organismo	Importe (Euros)
Médicos Sin Fronteras	2.830.000
Cruz Roja Española	918.000
Intermón Oxfam - INTERMÓN OXFAM	581.176
Comité Internacional De Rescate, España	573.817
DanChurchAid	559.306
Action Contre la Faim	499.231
Conseil Information Formation	498.070
Médicos del Mundo	484.339
Action against Hunger USA	462.647
Asociación de Trabajadores y Técnicos Sin Fronteras	459.941
INSTITUTO TRABAJO Y FAMILIA	450.297
Fundación Save The Children	397.106
Ayuda en Acción	387.956
Asociación AIDA	371.725
Fundación Desarrollo Sostenido - FUNDESO	365.383
DARA	360.514
Universidad Autónoma de Barcelona	335.000
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad - MPDL	324.912
Ministerio de la Inversión Extranjera y Cooperación (MINVEC)	300.000
Fundación para el Desarrollo de la Enfermería. FUDEN	276.226
Instituto Tecnológico y de Energías Renovables, ITER	268.414
AIETI	261.748
Fundación Mi Sangre	257.853
Palestina Agricultural Relief Committee	250.208
Fundación para el Desarrollo Integral de Moxos	200.300
Palestinian Medical Relief Society	200.000
Docs Heal Africa	199.903

Organismo	Importe (Euros)
Solidaridad Internacional. Fundación.	192.148
FRIDE	187.219
Fideicomiso Ecuatoriano de Cooperación para el Desarrollo	172.500
Geólogos del Mundo – GM	141.100
MOVIMENT PER LA PAU – MxP	122.300
Fundación para el Diálogo y el Desarrollo	120.000
Asociación Candelita - CANDELITA	104.877
Acción Contra el Hambre	100.000
Rostros y Voces FDS, A.C.	99.200
Fundación Ayuda en Acción-AYUDA EN ACCIÓN	98.700
Comunidad de Paz de San José de Apartadó	82.868
Groupe URD (Urgence Réhabilitation Développement)	73.092
Red Argentina de Bancos de Alimentos	72.638
IECAH	58.950
Universitat Jaume I	58.507
Physicians for Human Rights - Israel	58.000
Instituto de Estudios del Hambre	38.800
Fundación Ahdonay	28.583
Colegio Mayor Universitario	19.800
Universidad de Cádiz	7.000
Total	**14.910.354**

5
Financiación a organismos internacionales

5.1
Contribuciones a la Organización de las Naciones Unidas

Como hemos visto al principio del capítulo, la aportación más importante que ha realizado la AECID en 2008 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas –más del 60 % de todo su presupuesto anual–. Dentro de estas aportaciones se contabilizan aquellas voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, PNUD, UNICEF, FAO, OCHA, ACNUR, UNRWA, etc.

f7
Distribución entre organismos de la ONU
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f7

Organismo	Distribución (Euros)	Porcentaje
PMA	22.000.000	28,82 %
PNUD	16.236.381	21,27 %
UNICEF	14.000.000	18,34 %
FAO	7.500.000	9,83 %
OCHA	4.344.255	5,69 %
ACNUR	4.342.000	5,69 %
UNRWA	4.005.759	5,25 %
OMS	2.039.254	2,67 %
FNUAP	812.840	1,06 %
OIM*	589.472	0,77 %
UNIFEM	465.000	0,61 %
Total	**76.334.961**	**100 %**

* Incluimos la OIM dentro de este cuadro aunque no sea un organismo de Naciones Unidas.

5.2
Contribuciones al CERF (Central Emergency Response Fund)

En el siguiente gráfico podemos observar la evolución que ha experimentado España como donante del CERF. En 2006, España ocupaba el 8º puesto, con una contribución de casi 10 millones de dólares; en 2007 ascendió al 7º lugar, aportando más de 20 millones de dólares, y en 2008 se consolidó en el 5º puesto incrementando en más del 100 % su contribución anterior al superar los 45 millones de dólares.

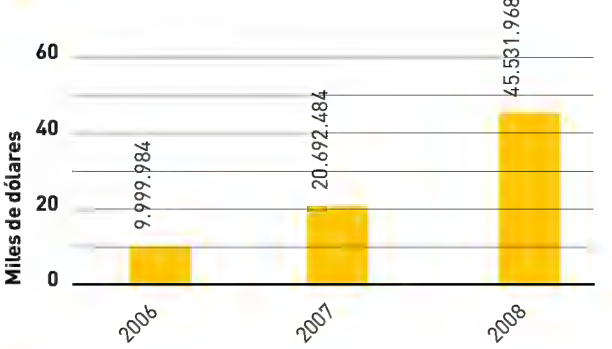
Este dato es muy positivo, ya que se superaron las expectativas que había en 2007, según las cuales España contribuiría en 2008 con 30 millones de dólares. No solo se ha alcanzado esta meta, sino que se ha superado en 15 millones.

Las previsiones para 2009 son también muy positivas, ya que se espera que este compromiso de España con el CERF se mantenga llegando a superar la contribución de 2008.[4]

f8
Evolución de las contribuciones de España al CERF (en $)
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por OCHA.

f9
Distribución de fondos en el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f8

f9

	Contribución (Euros)	Porcentaje
CICR	7.070.000	77 %
Cruz Roja China	1.000.000	11 %
Cruz Roja Española	918.000	10 %
Cruz Roja Colombiana	150.000	2 %
Total	**9.138.000**	**100 %**

4 En la fecha de elaboración de este artículo –octubre 2009–, según los datos del CERF, España ya ha aportado 44.348.982 dólares.

Como sucedía en 2006, el principal receptor de fondos dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha sido el CICR –un 77 % del total del dinero destinado al Movimiento–, que ha pasado de recibir 2.050.000 Euros en 2007 a llegar a más de siete millones de euros en 2008. Sin embargo, la Cruz Roja Española ha sufrido un descenso en su financiación: mientras que en 2007 recibió 3.530.730 Euros, en 2008 esta cifra se vio reducida a 918.000 Euros –a los que habría que sumar los dos millones del Convenio–. Como se puede observar en el cuadro, la Cruz Roja China recibió 1.000.000 Euros, debido al terremoto sufrido en la región de Sichuan en 2008.

6

Principales crisis financiadas

Un año más, el continente africano es la región más financiada por la AECID, con un 46 %. El resto de regiones no han sufrido importantes modificaciones respecto a años anteriores: la segunda región es Asia (31 %), que ha aumentado algunos puntos porcentuales con respecto a 2007 (26 %) y, por último, el continente americano (20 %), que ha descendido tres puntos porcentuales con respecto al año anterior.

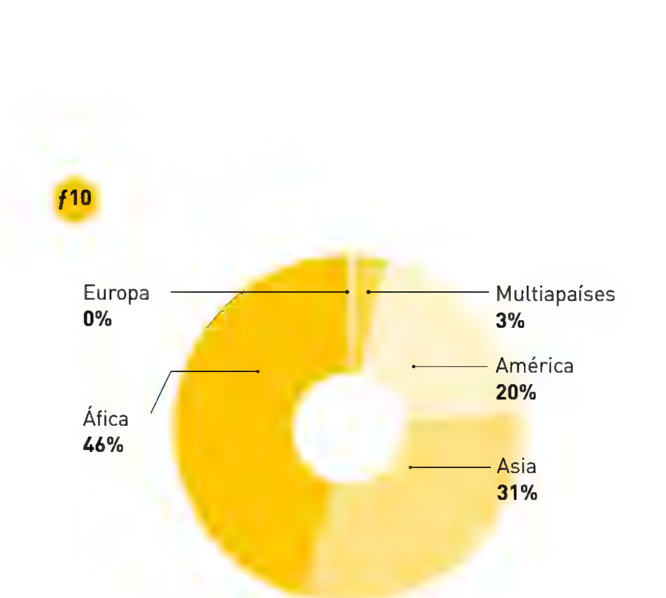
*f*10

Principales regiones financiadas en 2008
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

*f*11

Principales emergencias con envío directo de AH de la AECID
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la AECID.

Podemos apreciar un aumento del número de las emergencias en las que la AECID ha realizado un envío directo de AH con respecto al año 2007. Este año destaca la gran movilización surgida tras los huracanes que azotaron América, especialmente el Caribe, en septiembre.





País	Mes	Tipo de desastre	Cantidad aprox.
Bolivia	Febrero	Inundaciones	10 TN
Ecuador	Febrero	Inundaciones	15,5 TN
Tayikistán	Febrero	Ola de frío	N. D.
Myanmar	Mayo	Ciclón Nargis	13 TN
China	Mayo	Terremoto	7 TN
Filipinas	Junio	Tifón Fengshen	10 TN
Jamaica	Septiembre	Huracán Ike, Gustav y Hanna	N. D.
Haití	Septiembre	Huracán Ike, Gustav y Hanna	29 TN
Cuba	Septiembre	Huracán Ike, Gustav y Hanna	15 TN
Senegal	Septiembre	Inundaciones	5 TN
Panamá	Noviembre	Inundaciones	14 TN
Territorios Palestinos*	Diciembre	Ataque israelí	129 TN

* Territorios Palestinos: el inicio de la operación de emergencia de la AECID se produjo a finales de diciembre de 2008 e incluye datos de todo el conjunto de la operación que finalizó en 2009..

6.1 Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano destaca la financiación a cuatro países principalmente: **República Democrática del Congo**, con más de ocho millones de euros y donde se han realizado proyectos relacionados con desplazados, agua y saneamiento, maternidad, salud mental y seguridad alimentaria; **Sudán**, con más de siete millones de euros y con contribuciones al UNHAS (United Nations Humanitarian Air Service) y al Fondo Común Humanitario de la ONU; **Etiopía**, con más de cinco millones de euros y proyectos relacionados con salud, nutrición y recuperación, y por último la **Población Saharaui**, con más de cinco millones de euros y proyectos relacionados con ayuda alimentaria a los refugiados –a esta partida habría que añadir el importe destinado a Argelia, ya que también ha ido dirigido a diversos proyectos para los refugiados saharauis–.

Con respecto a 2007, vemos que hay tres países que se repiten –RDC, Sudán y Población Saharaui–, excepto Etiopía, que ha aumentado en cuatro millones su financiación, razón por la que lo destacamos del resto de países. Con respecto a las cantidades de los tres países que coinciden con 2007, vemos cómo el dinero destinado a la R. D. Congo ha aumentado en tres millones de euros, y el de Sudán, en un millón, a la vez que la Población Saharaui se mantiene constante en unos cinco millones de euros con respecto al año anterior.

*f*12

Distribución de la AH en África

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.



Continente: África	Euros
Angola	925.772
Argelia	459.941
Cabo Verde	388.658
Centroafricana, Rep.	1.072.000
Chad	2.470.000
Costa de Marfil	392.000
Eritrea	506.110
Etiopía	5.006.371
Guinea	1.135.000
Guinea Bissau	975.500
Kenia	1.165.000
Liberia	1.450.000
Madagascar	300.000
Malawi	1.088.723
Mali	1.000.000
Mauritania	500.000
Mozambique	735.000
Namibia	30.000
Níger	2.480.000
No especificados	1.000.000
Población Saharaui	4.950.000
RDC	8.140.601
Santo Tomé y Príncipe	300.000
Senegal	461.000
Sierra Leona	622.000
Somalia	3.412.328
Sudán	7.100.000
Timor Oriental	192.000
Uganda	2.700.003
Zambia	570.000
Zimbabue	2.035.424
Total Continente África	**53.563.431**

6.2 Distribución de la AH en América

Los países que destacan en América son **Haití**, con más de seis millones de euros y donde se han realizado proyectos relacionados con agua, salud y nutrición a raíz de la temporada de huracanes; **Colombia**, con más de tres millones de euros y con proyectos vinculados a protección, desplazados y minas antipersonas; **Perú**, con más de dos millones de euros y proyectos sobre gestión del riesgo de desastres y reconstrucción, y **Brasil**, con dos millones de euros en un proyecto de distribución de arroz a los países más afectados por la temporada de huracanes. Con respecto a 2007, vemos que Colombia y Perú vuelven a repetir como países destacados, mientras Haití y Brasil aparecen como nuevos. La financiación recibida por Colombia se ha mantenido constante en unos tres millones de euros, mientras que la de Perú ha descendido en dos millones con respecto al año anterior.

f13
Distribución AH en América
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f13

Continente: América	Euros
Argentina	231.271
Bolivia	1.811.293
Brasil	2.000.000
Colombia	3.158.840
Costa Rica	100.000
Cuba	1.780.000
Ecuador	1.817.384
El Salvador	141.100
Guatemala	50.000
Haití	6.160.590
Honduras	100.000
Jamaica	50.000
México	197.900
Nicaragua	344.611
No especificados	2.887.314
Panamá	39.620
Paraguay	125.000
Perú	
Toal Continente América	**23.178.881**

6.3 Distribución de la AH en Asia

Un año más destacan, en la financiación recibida por Asia, los **Territorios Palestinos**, con más de 11 millones de euros –lo que supone un 32 % del total del presupuesto destinado al continente asiático–, y donde se han financiado proyectos destinados a refugiados, salud, salud mental y seguridad alimentaria. Este año, a diferencia de 2007, podemos encontrar entre los países más destacados a **Filipinas**, con más de 4 millones de euros recibidos como ayuda destinada tras el paso del tifón Fengshen, así como para los desplazados por el conflicto en Mindanao.

f14
Distribución AH en Asia
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

f14

Continente: Asia	Euros
Afganistán	2.838.381
Bangladés	2.549.928
Camboya	1.339.672
China	1.310.000
Filipinas	4.443.528
Georgia	1.200.000
Indonesia	299.231
Irak	300.000
Jordania	500.000
Líbano	500.000
Myanmar	2.969.306
Nepal	1.000.000
No especificado	58.000
Palestinos, Territorios	11.215.471
Siria	1.386.347
Sri Lanka	969.268
Tayikistán	50.000
Timor Oriental	1.300.011
Vietnam	196.225
Yemen	720.000
Toal Continente Asia	**35.145.368**

7 Conclusiones

Es innegable que la AECID, en materia humanitaria, se encuentra en uno de sus mejores momentos. Sin embargo, este impulso lo debe aprovechar para seguir consolidándose como un actor de referencia en este ámbito, tanto nacional como internacionalmente, y trabajar para fortalecer aquellos aspectos en los que aún es más débil. Analicemos algunos puntos más detalladamente:

- A raíz de la reforma de la AECID, la creación de la **Oficina de Acción Humanitaria** es un hecho muy positivo. Tras un año desde su creación, aún es pronto para hacer una valoración objetiva de su actuación, ya que su consolidación definitiva está siendo muy lenta. Por tanto, se debe trabajar en este ámbito para poder mejorar su capacidad de actuación y gestión en los próximos años. Para ello, uno de los aspectos claves sería el fortalecimiento, tanto en número como en formación, de los recursos humanos específicos de la Oficina.
- Cabe señalar el **compromiso** que se sigue manteniendo con las ONG españolas e internacionales y con los Organismos de Naciones Unidas. Es altamente destacable el incremento de la aportación realizada al **CERF** durante 2008, así como su compromiso para 2009.
- En términos **cuantitativos**, hemos visto que, a pesar del delicado momento económico mundial, España ha doblado los fondos dedicados a acción humanitaria. Esperemos que esta tendencia pueda continuarse durante los próximos años. Sin embargo, en términos de **contabilidad** de datos, sigue presente el problema de los datos que tiene en cuenta la AECID como pertenecientes a acción humanitaria y los que contabiliza DGPOLDE. Sería muy recomendable estudiar la causa de la disparidad de datos y solventarla cuanto antes.
- La **respuesta directa** de la AECID ha sido importante, sobre todo ante los huracanes de América Latina. Se ha hecho un uso adecuado de los dos centros logísticos de la cooperación española y ha quedado demostrada la capacidad de la Agencia para responder a dos crisis casi simultáneamente –el ciclón Nargis en Myanmar y el terremoto en China en mayo, o la temporada de huracanes en septiembre en el Caribe–. Por ello, sería conveniente que la Agencia tratara de reforzar el papel de las OTC y el personal de terreno en materia de respuesta a emergencias.
- En lo que respecta a **calidad**, de cara a los próximos años la Agencia debería apostar más decididamente por las iniciativas internacionales de calidad –Esfera, ALNAP, HAP-I, Compas, etc.–. En este sentido, se esperaba la publicación del Plan de Acción Nacional de Buena Donación Humanitaria para 2008, publicación que se ha visto retrasada al menos un año.
- Durante 2008 se continuó utilizando la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) como **instrumentos de financiación** de ONG. Asimismo, es un hecho positivo el uso de los convenios de acción humanitaria que la AECID ha firmado con distintas ONG. De cara a los próximos años, desde la Oficina se debe seguir trabajando para incrementar el uso de acuerdos y convenios que permitan una financiación rápida y flexible en el contexto de la acción humanitaria.
- Dada la tendencia iniciada en años anteriores a aumentar anualmente el presupuesto para acción humanitaria de la Agencia, la Oficina debe apostar muy decididamente por la realización sistemática de **evaluaciones** que, en clave de lecciones aprendidas, permitan mejorar la calidad de su actuación y contribuir al aprendizaje futuro.

.iecah.
Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2009-2010: en esas estábamos cuando tembló Haití

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, noviembre de 2010

.Capítulo 5.

La acción humanitaria española en 2009*

*
Capítulo elaborado por
Francisco Rey Marcos,
Codirector del IECAH.

1

Introducción

El año 2009 ha continuado siendo para la acción humanitaria española un año de transición en el que se han ido poniendo en marcha algunas de las cuestiones previstas en años anteriores, pero a un ritmo demasiado lento. En el año 2009 comenzaba la vigencia de un nuevo Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) y se debía comenzar a aplicar el nuevo Contrato de Gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y en ambos casos las cosas han caminado muy lentamente en lo que afecta a la acción humanitaria.

Así, durante el año 2009, y tras la publicación a finales de 2007 del Decreto de modificación de la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) y su paso a AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y la posterior aprobación del Contrato de Gestión se ha ido conformando la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) cuyo papel se analiza in extenso en otro de los capítulos de este Informe. Cabe destacar que pese a haber sido elaborado durante el año anterior, no llegó a aprobarse formalmente el Plan de Acción para España de la Buena Donación Humanitaria, a la que la cooperación española se había adscrito en el año 2004 y que debería haber sido aprobado durante el año 2009.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros, aumentando los 404,3 del año anterior lo que supone una buena noticia en tiempos en los que el conjunto de la ayuda internacional y la ayuda española disminuyeron. Sin embargo, las cifras merecen un cierto análisis que realizamos en el apartado oportuno.

Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales, sobre todo los primeros, sufrieron un bajón considerable, casi podríamos decir dramático, y eso como se analizará en el capítulo correspondiente es algo preocupante.

Por todo ello, tanto desde la perspectiva institucional como desde la estratégica y, sobre todo, desde la presupuestaria, la acción humanitaria española ha ido consolidando su papel pese a no experimentar grandes novedades respecto de años anteriores.

Sin embargo, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española, que ya hemos expresado en ocasiones anteriores, sigue siendo muy palpable durante el año 2009 y la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2009 es una buena muestra de ello. Al mismo tiempo, y esto es más preocupante, los criterios para la adjudicación de fondos a unos u otros organismos, o la mayor o menor presencia en unas u otras crisis, siguen sin estar claros. Más allá de la mera respuesta de emergencia, deberían explicitarse más los criterios para la toma de decisiones. En definitiva, avanzar en una visión más estratégica de nuestra acción humanitaria.

2

Visión general de la acción humanitaria española en 2009

2.1 Puesta en marcha del Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria (AH)

En febrero de 2008, tras un largo proceso de elaboración en el que participaron numerosos actores de la cooperación, se presentaron varias de las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española. Entre ellas, la de **Acción Humanitaria**. Durante el año 2008 apenas se pusieron en marcha las actuaciones previstas en la Estrategia y se esperaba que lo fuesen en el 2009, lo que no ha sido el caso. El DES hace suyos los compromisos asumidos por nuestro país con los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD, siglas en inglés de Good Humanitarian Donorship). Asimismo, pretende sumar y hacer más efectivos los esfuerzos humanitarios de toda la sociedad española y sus instituciones, siendo respetuosa con los mandatos y la autonomía de cada actor.

Recordamos a continuación los objetivos más destacables de la Estrategia para poder valorar mejor en éste y en otros capítulos del Informe su grado de desarrollo y cumplimiento:

- Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española aumentando la cantidad y calidad de la misma.
- Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados, estimulando la participación de la sociedad civil.

- Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
- Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con aquellas a medio y largo plazo.
- Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulse las sinergias con el resto de instrumentos.
- Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Las actuaciones prioritarias para cada uno de los objetivos de la Estrategia son:

Objetivo 1	• Fijación de un monto específico dedicado a acción humanitaria. • Asignación de líneas específicas de financiación, y de modalidades previsibles y flexibles. • Reforma y fortalecimiento de la AECID en estas áreas, de forma que sea la unidad responsable de acción humanitaria encargada de todas las fases del ciclo, desde prevención y preparación hasta rehabilitación inmediata. • Elaboración de protocolos de actuación. • Incorporación de criterios de calidad: Esfera o COMPAS.
Objetivo 2	• Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores. • Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
Objetivo 3	• Apoyo al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y a iniciativas de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) en materia multilateral, y al fortalecimiento del sistema. • Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
Objetivo 4	• Fomento de acciones de reducción de riesgos. • Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta.
Objetivo 5	• Impulso del trabajo de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en la materia. Planes de contingencia. • Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.
Objetivo 6	• Promoción y divulgación de la Buena Donación Humanitaria.

En este sentido, la Estrategia es un documento muy ortodoxo, en línea con el enfoque de la mayor parte de países donantes y que aspira a situar la acción humanitaria de modo claro en el conjunto de la cooperación.

A finales de 2009 se habían puesto en marcha la mayor parte de actuaciones prioritarias y fundamentalmente la nueva Oficina de Acción Humanitaria de AECID había asumido la mayor parte de ellas. Tres de ellas, significativamente, apenas tuvieron desarrollo en el 2009:

- Elaboración de protocolos de actuación.
- Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria.
- Incorporación de la acción humanitaria a los instrumentos de planificación geográfica.

El segundo de ellos referente a la Buena Donación Humanitaria puede considerarse una oportunidad perdida, por cuanto el establecimiento de principios claros en la materia hubiera sido un elemento favorecedor de la coordinación con el resto de actores en un sistema de cooperación tan complejo como el español. Y hubiera ayudado a avanzar en este enfoque estratégico que pedíamos al inicio. Es de destacar que algunas ONG o entidades privadas, como el IECAH, han sido conscientes de la potencialidad de la GHD en términos de aumento de la coherencia y coordinación de la ayuda española y han ido adelantando durante el 2008 propuestas en la materia.[1]

2.2 El Plan Anual de Cooperación Internacional 2009

El PACI 2009, elaborado como el anterior en una lógica demasiado ortodoxa de desarrollo y en línea con la Declaración de París y el Marco de acción de Accra, apenas presta atención a la acción humanitaria a la que dedica, exactamente 4 líneas en la parte expositiva al hablar del Contrato de Gestión de la AECID. En ella, dentro del Objetivo 7 "Reforzar la acción humanitaria" dice "se pretende reforzar la eficacia y la adecuada gestión de los recursos de la Oficina de Acción Humanitaria mediante tres planes: un plan para fortalecer la acción humanitaria directa; un plan para configurar un marco de intervención de acción humanitaria en colaboración con otros agentes; y un tercer plan para fortalecer el papel de la AECID en el sistema de acción humanitaria." En otros apartados del PACI 2009 apenas hay referencias a lo humanitario.

En los anexos con las previsiones presupuestarias se asignan a acción humanitaria 379.536.372 euros, cifra que como veremos se ha superado en la práctica lo que no deja de ser una buena noticia.[2]

Insistimos en la consideración de que el no incluir un apartado de acción humanitaria en el PACI 2009 igual que en 2008, rompiendo la costumbre iniciada en el 2004, es un paso atrás en la incorporación de esta modalidad al conjunto de nuestra cooperación y un error desde la perspectiva de la planificación, ya que impide tener mecanismos que permitan gestionar y evaluar con rigor lo realizado durante el año.

2.3 Una mirada a las cifras

Como destacábamos al inicio, es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a acción humanitaria ha aumentado en el año 2009, lo que supone algo muy positivo en plena crisis económica. Se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros, superando considerablemente los 404,3 del año 2008 o los 231,1 millones de euros de 2007. Ello supone casi un 10% del total de AOD ya que ésta, con un pequeño descenso respecto de 2008, supuso 4.728,05 millones de euros, lo que supone una diferencia de 33,6 millones de euros respecto a 2008. Al producirse también una disminución de la Renta Nacional Bruta (RNB), la ratio AOD/RNB subió al 0,46%[3].

1 ARCAS, Irene; PÉREZ DAZA, Alicia: REY, Francisco; PÉREZ, Javier, y QUIRÓS, Zinnia, *La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española*, Barcelona: IECAH, Intermón Oxfam, 2008.

2 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Plan Anual de Cooperación Internacional 2009.*

3 Avance de Seguimiento PACI 2009.

f1

AOD neta española por instrumentos y modalidades (2009)

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2009.

f1

Instrumentos	Modalidades de ayuda: Cooperación al desarrollo	Acción humanitaria [1]	Edu. desarrollo y sensib. social [1]	Total AOD neta en 2009: Importe (Euros)	% de la AOD total neta	Variación: % 2009/08
1. AOD multilateral [1]	1.378.436.713	154.350.615	3.694.002	1.536.481.330	32,50 %	7,31 %
1.1. Contribuciones a la Unión Europea	765.579.265	117.528.107	3.694.002	886.801.373	18,76 %	23,39 %
1.2. Contribuciones a OFIMUDES [2]	307.728.579	4.414.350	0	312.142.929	6,60 %	-16,34 %
1.3. Contribuciones a OMUDES [3]	305.128.869	32.408.158	0	337.537.027	7,14 %	-0,71 %
2. AOD bilateral neta	2.821.272.062	310.686.210	59.609.049	3.191.567.321	67,50 %	-4,15 %
2.1. Reembolsable	307.665.447	-5.557.645	-136.438	301.971.364	6,39 %	17,26 %
2.1.1. Créditos FAD (AOD neta)	275.780.176	-5.557.645	-136.438	270.086.093	5,71 %	41,24 %
Desembolso total bruto	496.954.045	2.775.688	-	499.729.733	10,57 %	43,55 %
Reembolsos	**-221.173.869**	**-8.333.333**	**-136.438**	**-229.643.640**	-4,86 %	46,37 %
2.1.2. Microcréditos (AOD neta)	31.894.396	0	0	31.894.396	0,67 %	-51,90 %
Desembolso total bruto	51.359.335	-	-	51.359.335	1,09 %	-44,46 %
Reembolsos	**-19.464.938**	-	-	**-19.464.938**	-0,41 %	-25,59 %
2.1.3. Otros créditos (AOD neta) [4]	**-9.125**	0	0	**-9.125**	0,00 %	-16,00 %
Desembolso total bruto	0	-	-	0	0,00 %	-
Reembolsos	**-9.125**	-	-	**-9.125**	0,00 %	-16,00 %
2.2. No reembolsable	2.513.606.615	316.243.8544	59.745.487	2.889.595.957	61,12 %	-5,95 %
2.2.1. Donaciones vía OMUDES [5]	884.993.635	231.914.802	388.374	1.117.296.811	23,63 %	-17,42 %
2.2.2. Operaciones de deuda [6]	69.203.668	-	-	69.203.668	1,46 %	-70,77 %
2.2.3. Donaciones vía ONGD	579.166.066	56.678.859	35.009.012	670.853.937	14,19 %	5,49 %
2.2.4. Otras actuaciones [7]	980.243.246	27.650.194	24.348.101	1.032.241.541	21,83 %	21,92 %
Total Ayuda Oficial al Desarrollo neta (Euros)	**4.199.708.775**	**465.036.825**	**63.303.051**	**4.728.048.651**	**100,00 %**	**-0,71 %**

1 La distribución por modalidades de las contribuciones multilaterales ha sido estimada de acuerdo con las orientaciones del gasto de los OMUDES de destino en 2008.
2 Contribuciones a Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo. Incluye 42.669.326 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
3 Contribuciones a Organismos No Financieros Multilaterales de Desarrollo.
4 Reembolso de créditos de la OEI.
5 AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multibilaterales a OMUDES.
6 No incluye 42.669.326 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
7 Otros programas y proyectos bilaterales.

3 Distribución por organismos implicados

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española ha sido gestionada en 2009 por el MAEC (66,9%) y, dentro de este, por la AECID (28,9%), lo que supone un fuerte incremento, pues la AECID gestionó en 2006 tan solo el 21,2 %. Como refleja el Seguimiento del PACI 2009, el protagonismo de la Administración General del Estado es cada vez mayor asumiendo este año el 93,9% del total y el 91,8% de la ayuda bilateral.

El impacto de la crisis económica se ha dejado notar de forma importante en las contribuciones de la administración autonómica y local, que ha pasado de representar el 15,2% en 2008 al 8,9% del total de ayuda bilateral en 2009, retrocediendo casi todas las CCAA en sus aportaciones de ayuda humanitaria, como analizaremos en el artículo correspondiente.

f2

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes (2009)

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2009.

f2

Agentes	Acción Humanitaria bilateral	% de Acción Humanitaria bililateral	Acción Humanitaria multilateral	% de Acción Humanitaria multilateral	Total Acción Humanitaria	% de Total Acción Humanitaria
1. Administración General del Estado	**290.283.787**	**91,0%**	**154.350.615**	**100,0%**	**444.634.402**	**93,9%**
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	284.396.963	89,1%	32.408.158	21,0%	316.805.121	66,9%
Del cual: AECI	136.318.926	42,7%	575.000	0,4%	136.893.926	28,9%
Mº de Ciencia e Innovación	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Cultura	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Defensa	59.210	0,0%	0	0,0%	59.210	0,0%
Mº de Economía y Hacienda	0	0,0%	121.942.457	79,0%	121.942.457	25,8%
Mº de Educación	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Fomento	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Igualdad	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Industria, Comercio y Turismo	5.827.613	1,8%	0	0,0%	5.827.613	1,2%
Mº del Interior	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Justicia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Medio de Ambiente y Medio Rural y Marino	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de la Presidencia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Política Territorial	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Sanidad y Política Social	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Trabajo e Inmigración	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mº de Vivienda	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Otras entidades públicas	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
2. Cooperación Autonómica	**23.093.089**	**7,2%**	**0**	**0,0%**	**23.093.089**	**4,9%**
Andalucía	3.610.025	1,1%	0	0,0%	3.610.025	0,8%
Aragón	923.873	0,3%	0	0,0%	923.873	0,2%
Asturias	623.584	0,2%	0	0,0%	623.584	0,1%
Baleares	476.200	0,1%	0	0,0%	476.200	0,1%
Canarias	48.137	0,0%	0	0,0%	48.137	0,0%
Cantabria	115.000	0,0%	0	0,0%	115.000	0,0%
Cataluña	3.997.000	1,3%	0	0,0%	3.997.000	0,8%
Castilla - La Mancha	7.143.670	2,2%	0	0,0%	7.143.670	1,5%
Castilla y León	233.685	0,1%	0	0,0%	233.685	0,0%
Extremadura	425.449	0,1%	0	0,0%	425.449	0,1%
Galicia	720.000	0,2%	0	0,0%	720.000	0,2%
La Rioja	18.000	0,0%	0	0,0%	18.000	0,0%
Madrid	658.353	0,2%	0	0,0%	658.353	0,1%
Murcia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Navarra	122.952	0,0%	0	0,0%	122.952	0,0%
País Vasco	2.696.177	0,8%	0	0,0%	2.696.177	0,6%
C. Valenciana	1.280.984	0,4%	0	0,0%	1.280.984	0,3%
Ciudad Autónoma de Ceuta	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Ciudad Autónoma de Melilla	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
3. Cooperación Local	**5.569.930**	**1,7%**	**0**	**0,0%**	**5.569.930**	**1,2%**
4. Universidades	**72.738**	**0,0%**	**0**	**0,0%**	**72.738**	**0,0%**
Total Acción Humanitaria (euros)	**319.019.543**	**100,0%**	**154.350.615**	**100,0%**	**473.370.158**	**100,0%**

3.1
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Es el Ministerio que mayor incremento tiene, pasando de 97 millones en 2007, a más de 263 en el 2008 y a 316 en el año 2009. Ello se debe a que partidas que anteriormente se consignaban en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio referentes a las contribuciones a Organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) se han contabilizado a partir del año 2008 en el MAEC. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el artículo siguiente desarrollamos con más detalle, como es habitual, el trabajo humanitario de la AECID.

3.2
Ministerio de Economía y Hacienda

Debido a las contribuciones multilaterales se han imputado a este Ministerio más de 121 millones de euros frente a los 94 millones de euros de 2008 o los 64 millones de 2007. Esta cantidad se basa en estimaciones sobre el porcentaje que la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— y CERF) o el Banco Mundial dedican a cuestiones humanitarias.

En cualquier caso, las contribuciones a OMUDES, no solo las humanitarias sino el total, tuvieron un cierto retroceso en el 2009.



Distribución de la AOD bruta española canalizada a través de Organismos Multilaterales de Desarrollo OMUDES (2006-2009)

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2009.

f3

AOD canalizada vía Organismos Multilaterales de Desarrollo	2006	2007	2008	2009
Naciones Unidas	**308,6**	**932,4**	**909,6**	**714,2**
PNUD - Prog. de las NNUU para el Desarrollo	56,6	590,9	331,5	132,7
PMA - Programa Mundial de Alimentos	13,5	20,3	84,2	131,3
UNICEF - F. de las NNUU para la Infancia	37,6	49,3	90,5	78,1
FAO - Org. de las NNUU para la Agricultura y la Alim.	33,2	27,8	46,6	50,7
FIDA - Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	4,4	26,0	8,6	43,5
FNUAP - F. de Población de las NNUU	8,5	21,4	36,7	33,7
UNIFEM - F. de Desarrollo de las NNUU para la Mujer	8,2	10,6	74,1	32,1
CERF - F. Central de Respuestas ante Emergencias	8,9	15,0	30,0	30,0
OMS - Organización Mundial de la Salud	17,3	16,5	25,2	27,8
ACNUR - Of. del Alto Comisionado de NNUU para los Refug.	20,2	17,7	22,9	25,3
UNRWA OOPS - Obr. Públ. y Socorro NNUU a Refug. Palest.	10,8	6,6	17,7	16,4
UNESCO - Org. NNUU para la Edu, la Ciencia y la Cult.	6,4	9,6	15,4	14,0
OIT - Organización Mundial del Trabajo	6,5	10,2	9,4	12,4
UN-HABITAT - Prog. de NNUU para los Asent. Humanos	0,8	12,4	13,2	10,5
NNUU OTROS: Otras contribuciones al Sistema de las NNUU	75,8	98,0	103,7	75,8
Unión Europea	**679,7**	**692,6**	**744,0**	**913,1**
UE CE - C. Europea: coop. Intl. para el desarrollo	518,7	510,2	540,5	693,7
FED - F. Europeo de Desarrollo	155,9	167,3	179,5	193,1
Otras contribuciones a la Unión Europea	5,0	15,0	24,0	26,3
Grupo Banco Mundial	**213,9**	**292,5**	**321,1**	**493,1**
AIF - Asociación Internacional de Fomento	181,5	175,2	236,8	228,6
Otras contribuciones al Grupo Banco Mundial	32,5	117,4	84,3	264,5
Otros Bancos Regionales y Fondos Especiales	**109,2**	**93,0**	**463,1**	**145,3**
BID - B. Interamericano de Desarrollo	11,8	11,8	314,8	59,2
BAfD - B. Africano de Desarrollo	57,8	42,7	104,4	59,1
BAsD - B. Asiático de Desarrollo	17,0	22,6	29,6	27,0
Otras contribuciones a Bancos Regionales y Fondos Especiales	22,5	16,0	14,2	0,0
Fondo Monetario Internacional	**7,9**	**1,0**	**13,6**	**9,6**
Otras contribuciones al F. Monetario Internacional	1,8	1,0	13,6	9,6
Otras Organismos Internacionales	**165,8**	**253,2**	**351,0**	**378,4**
GFATM - F. Global Contra el SIDA, la Tuberc. y la Malaria	62,0	75,9	97,6	144,2
FTI - Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos	7,0	45,2	61,3	60,0
OPS - Org. Panamericana de la Salud	8,7	10,3	17,2	17,3
CICR - Cmté. Internacional de la Cruz Roja	7,1	9,3	14,5	15,4
UNITAID - Facilidad Intl. de Compra de Medicamentos	0,0	15,0	15,0	15,0
OEI - Org. Estados Iberoam. para Educ, Ciencia y Cultura	8,7	17,8	28,0	15,0
SEGIB - Secretaría General Iberoamericana	4,5	10,6	6,4	11,1
NEPAD - New Partnership for Africa's Development	10,2	0,2	0,0	10,4
UA - Unión Africana	0,3	1,3	0,1	10,0
Otras contribuciones multilaterales	57,4	67,7	111,0	80,0
Total AOD bruta vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (Mill. Euros)	**1.485,1**	**2.264,7**	**2.802,4**	**2.653,8**

3.3 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

En el año 2009 se consideró como acción humanitaria en este Ministerio la cantidad de 5.827.613 euros, frente a los más de 11 millones de 2007 o los tan solo 742.837 de 2008. Ello se debe a la diferente manera de contabilizar las aportaciones a los OMUDES y OFIMUDES. Por otra parte, se han contabilizado en el rubro de acción humanitaria el reembolso por valor de 8.333.333 euros de un crédito FAD concedido a Argentina y del que ya dimos cuenta en informes anteriores sobre lo incorrecto de su contabilización. Ya hacíamos referencia a la utilización del FAD en acción humanitaria como algo inadecuado. En este caso, además, al ser un crédito reembolsable, creemos que no debiera haberse considerado nunca en el rubro de acción humanitaria.

3.4 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Se han imputado a este Ministerio tan solo 59.210 euros, lo que supone la cantidad más baja de los últimos años. La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad, pese a las discusiones que esto suscita. Sin embargo, el total de AOD computado al MINISDEF es de 42.791.651 euros frente a los 12.019.883 euros de 2008, debido a la participación de contingentes españoles en la operación de paz en el Líbano (FINUL), Afganistán y otros casos en menor cuantía. Ello supone un aumento considerable y estamos convencidos de que, a juzgar por el nombre y descripción de algunos de estos proyectos, muchos no deberían ser computados tampoco como AOD.

3.5 Ministerio de Trabajo e Inmigración

Debido a las directrices del CAD, según las cuales se deben de separar los fondos dedicados a refugiados en el propio país de los computables como ayuda humanitaria, este Ministerio no aparece en el listado de ministerios que han contribuido a este componente de la cooperación. Sin embargo, si se contabilizan como AOD otras actuaciones de este Ministerio por valor de 34.704.114 euros. Del mismo modo, no se han imputado este año cantidades de otros ministerios, como el de Medio Ambiente —que contaba con algunas acciones de preparación de desastres en otros años— o el de Sanidad y Consumo o Fomento.

4 A modo de cierre

Al tratarse de un año de transición, muchas de las cosas reseñadas en ocasiones anteriores siguen en vigor. En los últimos años nuestro país ha ido consolidando su acción humanitaria y tanto desde la perspectiva del esfuerzo presupuestario, como desde los mecanismos de gestión de la ayuda, los avances han sido claros y el año 2009 ha sido muy significativo en este sentido. España forma parte hoy del grupo de donantes comprometidos con la mejora de la acción humanitaria global y su papel en los foros de Naciones Unidas, CICR u otros es cada vez mayor. Nuestro planteamiento como país en muchos de estos foros adolece de falta de visión estratégica y se debieran clarificar los criterios de adjudicación de fondos. España se ha convertido en un donante comprometido pero con poca capacidad de influencia en el conjunto del sistema.

Sin embargo, el año 2009 muestra el gran desequilibrio entre la financiación de la Administración General del Estado y la de la cooperación descentralizada especialmente la autonómica. Ello pone más de manifiesto que subsisten algunas limitaciones en materia de coherencia de políticas, coordinación entre las diversas administraciones y, sobre todo, mejora de la calidad de la ayuda y evaluación. Un ejemplo es que sigue pendiente la evaluación de la acción humanitaria prevista y citada incluso en el PACI 2009, y que se ha ido aplazando. Tal vez, la cuestión fundamental de los próximos años sea seguir avanzando en los temas de coherencia, haciendo que las cuestiones humanitarias mantengan su especificidad dentro del conjunto de la cooperación, pero aumente su relación con otros instrumentos que puedan complementarla. En ese sentido, los esfuerzos realizados por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, no se han visto acompañados por planteamientos estratégicos por parte de la DGPOLDE (Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo) del MAEC. Creemos que en el futuro debe avanzarse en este tema e incorporar más decididamente los aspectos humanitarios en los PACI y otros instrumentos de programación.

La acción humanitaria española debe seguir buscando su sitio en el conjunto de la cooperación internacional para el desarrollo que se emprende desde nuestro país.

.Capítulo 6.

La acción humanitaria de la AECID en 2009*

*Capítulo elaborado por **Irene Arcas Mantas**, investigadora del IECAH.

1
Introducción

En el presente artículo se analizará la acción humanitaria (AH) realizada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el año 2009. El objetivo es plasmar los resultados de un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de la evolución de las políticas, estrategias y tendencias en materia humanitaria de la Agencia, dando por tanto continuidad a las investigaciones realizadas en informes precedentes y esperando que todo ello contribuya a mejorar la calidad de la acción humanitaria española de los próximos años.

Para su elaboración se ha utilizado la información directamente proporcionada por la AECID y la DGPOLDE. Asimismo, se han consultado las publicaciones oficiales del MAEC, CAD-OCDE y OCHA, entre otros. Durante la investigación, el IECAH se ha esforzado por asegurar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta en el presente artículo.

En el año 2009, la Agencia ha aprobado el Contrato de Gestión de la AECID, un documento en el que se establecen las responsabilidades de cada departamento y un formato de seguimiento específico para el cuatrienio que integra el Plan Director y el propio Contrato de Gestión. Dicho Contrato incluye un capítulo —«Objetivo Estratégico 7»— dedicado a «reforzar la acción humanitaria», en el que se contemplan planes como fortalecer la acción humanitaria directa, configurar un marco de intervención de acción humanitaria en colaboración con otros actores o fortalecer el papel de la AECID en el sistema de acción humanitaria.

Aunque en 2009 el monto gestionado por la AECID no ha experimentado un incremento significativo, se ha mantenido al mismo nivel del año anterior. El compromiso de nuestra cooperación a nivel tanto nacional como internacional ha continuado.

2
La AECID en cifras

2.1
Evolución del presupuesto humanitario

Sigue siendo positivo el hecho de que la AECID incremente año tras año su presupuesto destinado a acción humanitaria. Sin embargo, como podemos ver en el siguiente gráfico (gráfico f1), el incremento de los fondos humanitarios de 2009 ha sido muy tímido. Con respecto a 2008, este incremento solo supone un 2 %, exactamente 2.434.718 euros.

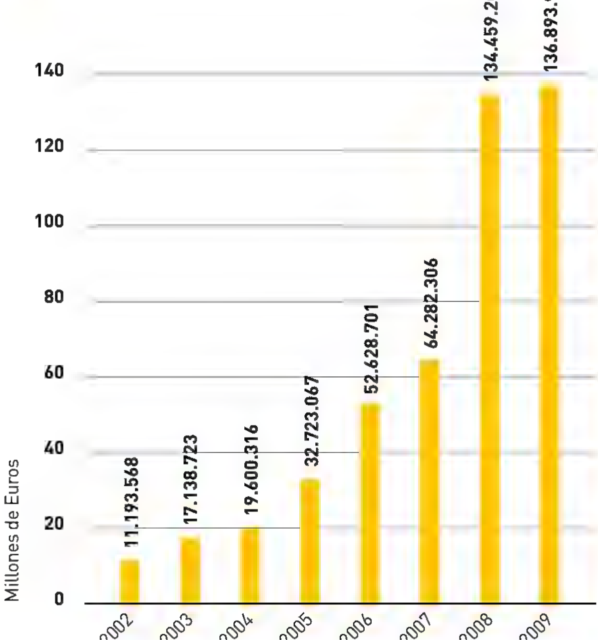
Es probable que este escaso incremento se deba a que durante 2009 no ocurrió ninguna crisis humanitaria de gran envergadura que haya atraído una fuerte atención mediática.

*f*1

Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.





2.2
Canalización y distribución de los fondos

Durante 2009 se ha roto parcialmente la tendencia en la canalización de los fondos a las distintas entidades. En comparación con 2008, los fondos destinados a la ONU han descendido del 66 % al 48 %, mientras que los fondos destinados a ONG e instituciones nacionales han incrementado del 12 % al 30 %. En el siguiente gráfico (gráfico f2) se puede apreciar con más detalle. Este hecho es algo muy positivo, ya que en años anteriores la financiación de la AECID a ONG y organismos nacionales era tan solo del 3 % —en 2007.

En 2009, la AECID activó diversos convenios de emergencia con Cruz Roja Española, Acción Contra el Hambre e Intermón Oxfam (gráfico f3), por un importe de 4.976.814 euros. Si comparamos esta cantidad con la del año 2008, se puede observar un descenso aproximado de 900.000 euros. Esto se debe a que en 2008 en los convenios se incluyó a PTM-MPDL y Solidaridad Internacional, mientras que en 2009 no. El monto de fondos recibido por cada una de las ONG es prácticamente igual al recibido en 2008.

Es un hecho positivo el que la AECID firme regularmente convenios con ONG españolas humanitarias, ya que este mecanismo permite la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia. Esta tendencia podría verse reforzada si en los próximos años más ONG pudieran tener acceso a estos convenios de emergencia.

f2

Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.

f3

Convenios de emergencia con ONG españolas

Fuente: Elaboración propia a través de los datos proporcionados por la AECID (OAH).

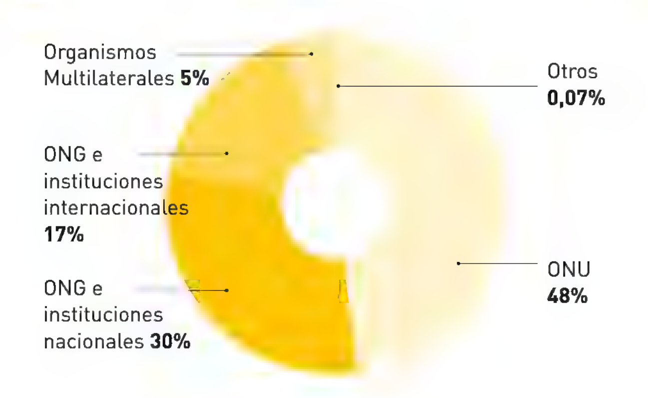
2.3
Convocatoria Abierta y Permanente (CAP)

En 2009, se produce un ligero incremento de aproximadamente 2.000.000 euros en la financiación recibida por las ONG a través de la Convocatoria Abierta y Permanente con respecto al año 2008.

Parece claro que este tipo de mecanismo de financiación no es adecuado para financiar proyectos de acción humanitaria con carácter de emergencia, donde las crisis suceden de forma repentina, y la CAP no permite una financiación rápida y flexible. Sin embargo, sí parece adecuado para financiar proyectos relacionados con otros componentes de la acción humanitaria -vinculación-ayuda-rehabilitación-desarrollo, reducción del riesgo de desastres naturales, calidad y rendición de cuentas, incidencia, etc.

A continuación se detallan los países en los que se han desarrollado los proyectos financiados por la CAP y las ONG que los han ejecutado (tabla f4).





f3

ONG	Importe (Euros)
Cruz Roja Española	2.000.000,00
Acción Contra el Hambre	1.000.000,00
Intermón Oxfam	1.976.814,63
Total	**4.976.814,63**



Organismos financiados por la CAP

Fuente: AECID (OAH).

f4

CONVOCATORIA ABIERTA Y PERMANENTE 2009

MEDITERRÁNEO Y MUNDO ÁRABE

País	Entidad ejecutora	Importe euros
Israel	Physicians For Human Rights Israel	58.098,00
	Total Israel	**58.098,00**
Población saharaui	Asociación de Trabajadores y Técnicos Sin Fronteras	369.158,00
	Total población saharaui	**369.158,00**
Siria	Acción Contra el Hambre	420.093,00
	Payasos Sin Fronteras	31.136,00
	Total Siria	**451.229,00**
Territorios palestinos	Asamblea de Cooperación Por la Paz	184.776,00
	Médicos Del Mundo	171.500,00
	Médicos Del Mundo	199.220,00
	Acción Contra el Hambre	210.000,00
	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, MPDL	375.988,00
	Total TTPP	**1.141.484,00**
Total Mediterráneo y Europa oriental		**2.019.969,00**
ASIA Y EUROPA ORIENTAL		
Bangladesh	Acción Contra el Hambre Francia	199.723,00
	Total Bangladesh	**199.723,00**
Birmania	Cáritas Española	341.419,00
	Total Birmania	**341.419,00**
Camboya	Handicap International Bélgica	500.000,00
	Total Camboya	**500.000,00**
Timor oriental	Cruz Eoja Española	277.473,00
	Total Timor Oriental	**277.473,00**
Vietnam	Cruz Roja Española	150.000,00
	Ayuda en Acción	200.500,00
	Total Vietnam	**350.500,00**
Yemen	Médicos Sin Fronteras	500.000,00
	Total Yemen	**500.000,00**
Total Asia		**2.169.115,00**
ÁFRICA SUBSAHARIANA		
Camerún	Cruz Roja Rspañola	491.000,00
	Total Camerún	**491.000,00**
Etiopía	Comité Internacional de Rescate España	170.760,00
	Intermón Oxfam	199.852,00
	Total Etiopía	**370.612,00**
Guinea bissau	Médicos Del Mundo	67.308,00
	Médicos Del Mundo	141.391,00
	Total Guinea Bissau	**208.699,00**
Kenia	Médicos Sin Fronteras	416.222,00
	Total Kenia	**416.222,00**
Liberia	Médicos Sin Fronteras	1.000.000,00
	Cruz Roja Española	348.500,00
	Total Liberia	**1.348.500,00**
Níger	Médicos Sin Fronteras	600.000,00
	Total Níger	**600.000,00**
R. D. Congo	África Directo	59.700,00
	Danchurchaid	557.775,00
	Save The Children	498.501,00
	Docs Heal África	53.500,00
	Acción Contra el Hambre USA	440.500,00
	Total R.D. Congo	**1.609.976,00**
Senegal	Cruz Roja Española	136.300,00
	Total Senegal	**136.300,00**
Somalia	Fundación Agencia Adventista Para El Desarrollo Y Recursos Asistenciales, ADRA	278.141,00
	Total Somalia	**278.141,00**
Sudán	Cruz Roja Española	565.900,00
	Malteser Hikfsdienst E.V.	175.000,00
	Helpage International	302.721,00
	Mag	1.288.876,00
	Total Sudán	**2.332.497,00**
Zimbabue	Médicos Sin Fronteras	1.000.000,00
	Total Zimbabue	**1.000.000,00**
Total áfrica subsahariana		**8.791.947,00**

CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y CARIBE

País	Entidad ejecutora	Importe euros
Cuba	Save The Children	290.300,00
	Paz y Tercer Mundo	300.000,00
	Total Cuba	**590.300,00**
El Salvador	Fundación Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria	314.606,00
	Geólogos del Mundo, GM	171.375,00
	Dirección General de Protección Civil El Salvador	231.134,00
	Amigos de la Tierra	174.986,00
	Total El Salvador	**892.101,00**
México	Ayuda en Acción	161.678,00
	Ayuda en Acción	92.991,00
	Total México	**254.669,00**
República Dominicana	Intermón Oxfam	394.690,00
	Total R. Dominicana	**394.690,00**
Total Centroamérica, México y Caribe		**2.131.760,00**
AMÉRICA DEL SUR		
Bolivia	Fundación Cáritas para la Cooperación	424.373,00
	Fundación para el Desarrollo Integral de Moxos	149.440,00
	Acción Contra el Hambre	200.000,00
	Total Bolivia	**773.813,00**
Colombia	Médicos Del Mundo	256.023,00
	Cruz Roja Española	171.891,00
	Observatorio para la Paz	249.225,00
	Solidaridad Internacional	257.551,00
	Comité Internacional de Rescate España	179.268,00
	Total Colombia	**1.113.958,00**
Ecuador	Cruz Roja Española	203.249,00
	Federación de Asociaciones de Médicus Mundi España (FAMME)	251.928,00
	Total Ecuador	**455.177,00**
Uruguay	Escuela Andaluza de Salud Pública, S. A.	70.000,00
	Total Uruguay	**70.000,00**
Total América Del Sur		**2.412.948,00**
PROYECTOS MULTIPAÍSES		
VariosPaíses	Universidad Autónoma de Barcelona	78.845,00
	Total varios países	**78.845,00**
Total Proyectos Multipaíses		**78.845,00**
PROYECTOS INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO (ACCIÓN HUMANITARIA)		
Proyectos de Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo (Acción humanitaria)	Instituto de Estudios sobre conflictos y Acción Humanitaria, IECAH	24.760,00
	Instituto de Estudios sobre conflictos y Acción Humanitaria, IECAH	99.425,00
	Total	**124.185,00**
Total		**124.185,00**
Total CAP 2009		**17.728.769,00**

Mediante la CAP, la región más financiada ha sido **África Subsahariana**, con **8.791.947 euros**. El resto de regiones han recibido una cantidad similar que está en torno a los 2.000.000 euros.

Dentro de estas regiones, los países más financiados han sido **Sudán**, con **2.332.497 euros**, **Territorios Palestinos**, con **1.141.484 euros**, y **Colombia**, con **1.113.958 euros**.

Entre las ONG más financiadas destacan: **MAG Internacional,** con **1.288.876 euros** destinados a **Sudán**; **MSF**, con **500.000 euros** destinados a **Yemen**; **Handicap Internacional**, con **500.000 euros** destinados a **Camboya**; **Fundación Cáritas para la Cooperación**, con **424.373 euros** destinados a **Bolivia**; y **Acción Contra el Hambre**, con **420.093 euros** destinados a **Siria**.

3 Financiación a organismos internacionales

3.1 Contribuciones a la ONU y otros organismos

Como hemos visto al principio del capítulo, la aportación más importante que ha realizado la AECID en 2009 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas —casi el 50 % de todo su presupuestos anual. Dentro de estas aportaciones (véase gráfico 5) se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, PNUD, ACNUR, UNICEF, FAO, OCHA, etc.

f5

Contribuciones a organismos internacionales

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.

Organismo	Distribución (Euros)	Porcentaje
PMA	26.000.000	36 %
PNUD	11.200.000	15 %
ACNUR	8.575.000	12 %
FAO	7.000.000	10 %
UNICEF	6.849.170	9 %
OPS	4.400.000	6 %
OCHA	4.100.000	6 %
OMS	2.196.300	3 %
OIM	1.650.000	2 %
POPS	400.000	1 %
OTROS	400.000	1 %
Total	**72.770.470**	**100 %**

3.2 Contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF)

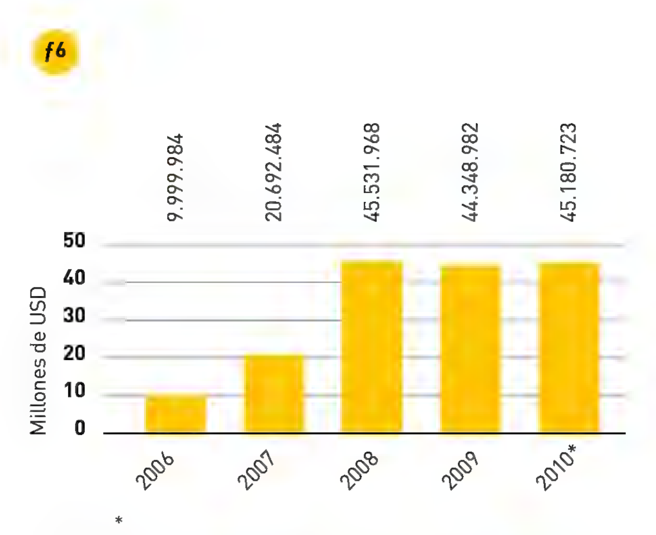
En el gráfico 6 se observa la evolución que ha experimentado España como donante del CERF. En 2006 ocupaba el 8º puesto —de 120—, con una contribución de casi 10 millones de dólares y en 2010*, aún con el importe provisional, ocupa el 6º puesto, con una contribución de más de 45 millones de dólares.

A pesar de que en 2009 la contribución española se incrementó con respecto a 2008, es muy positivo que se haya mantenido un nivel alto en sus contribuciones durante estos últimos tres años, en torno a los 45 millones de dólares.

f6

Evolución de las contribuciones de España al CERF (en USD)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el CERF.



* La cifra de 2010 es provisional —es la cantidad comprometida. Datos del CERF del día 27 de agosto de 2010.

3.3 Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Como es habitual, el principal receptor de fondos dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha sido el CICR —un 70 % del total del dinero destinado a todo el Movimiento. Comparado con 2008, el CICR ha recibido un millón más de euros.

Un hecho muy destacable es que la Cruz Roja Española ha pasado de recibir un 10 % de la financiación total en 2008 —918.000 euros—, a recibir un 26 % en 2009, con casi tres millones de euros.

f7 Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

4 Principales crisis financiadas

Un año más, el continente africano ha sido el más respaldado, con un 43 % del total de la financiación. Dentro de este continente, destaca la región de África Subsahariana, con un 38 % del total. Al igual que África, los continentes de América y Asia mantienen una financiación similar a la de 2008, con un 20 % y un 33 % respectivamente. Aquí destacan las regiones de Asia Oriental y América Central, ambas con un 11 %.

f8 Principales regiones financiadas en 2009

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGPOLDE.

4.1 Distribución de la AH en África

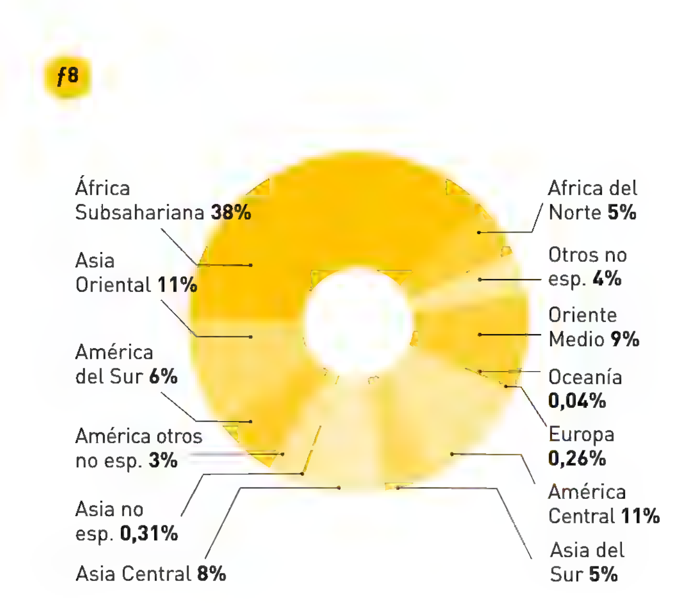
En el caso del continente africano destaca la financiación a cuatro países principalmente: **Sudán**, con más de ocho millones de euros y donde se han financiado proyectos relacionados con el conflicto de Darfur; **Etiopía**, con más de seis millones de euros donde se han financiado proyectos relacionados con la sequía y la atención a los desplazados; la **República Democrática del Congo**, con casi seis millones de euros y con proyectos destinados a la atención de los desplazados; y, por último, la **población saharaui**, con más de cinco millones y medio de euros.

Si lo comparamos con 2008, son los mismos países los que han recibido la mayor financiación, aunque en distinto orden, pero con unas cantidades muy similares —R. D. C., Sudán, Etiopía y población saharaui.

f7

	Contribución (Euros)	Porcentaje
CICR	8.000.000	70 %
CRE	2.960.343	26 %
CR Colombia	250.000	2 %
FICR	150.000	1 %
Total	**11.360.343**	**100 %**

f8



f9

Distribución de la AH en África

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.

f9

Continente: África	Euros
Sudán	8.043.621
Etiopía	6.230.612
R. D. C.	5.909.700
Población saharaui	5.596.408
Níger	3.400.000
Chad	3.321.300
Somalia	2.978.141
Kenia	2.841.222
Zimbabue	2.500.000
Uganda	2.100.000
Liberia	1.748.500
Rep. Centroafricana	1.400.000
Mali	1.400.000
Guinea	1.150.000
Madagascar	1.000.000
Namibia	569.424
Guinea-Bissau	567.308
No especificados	500.000
Tanzania	500.000
Camerún	491.000
Burundi	490.000
Magreb (no especificados)	266.994
C. Marfil	250.000
Gambia	250.000
Ghana	250.000
Senegal	218.300
Cabo Verde	150.000
Togo	80.000
Total Continente África	**54.202.530**

4.2 Distribución de la AH en América

En el continente americano destacan principalmente dos países: **El Salvador,** con más de ocho millones de euros, destinados a proyectos relacionados con la ayuda a las víctimas del huracán *Ida* y al fortalecimiento de las comunidades en materia de gestión del riesgo de desastres; y **Haití**, también con más de ocho millones de euros, con proyectos relacionados con la desnutrición y la ayuda alimentaria.

f10

Distribución de la AH en América

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.

f10

Continente: América	Euros
Haití	8.251.301
El Salvador	8.110.161
No especificados	4.400.000
Colombia	3.731.490
Honduras	2.397.364
Bolivia	1.800.428
México	1.215.707
Rep. Dom.	1.016.534
Perú	949.525
Cuba	850.300
Ecuador	755.385
Argentina	350.000
Nicaragua	321.800
Panamá	286.650
Guatemala	273.868
Brasil	270.000
Costa Rica	156.299
Uruguay	70.000
Toal Continente América	**35.206.812**

4.2 Distribución de la AH en Asia

En el continente asiático destacan dos países principalmente: **Afganistán**, con 10 millones de euros, destinados al programa de reconstrucción y desarrollo de la provincia de Badghis; y **Filipinas,** con más de ocho millones de euros, destinados a las víctimas de la temporada de ciclones y tifones —*Ondoy*.

f11 Distribución de la AH en Asia

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por DGPOLDE.

5 Prevención del riesgo de desastres naturales en la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID

Desde la creación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en 2008, como resultado de la reforma de la AECID, se ha ido incrementando el interés de las políticas de prevención del riesgo de desastres naturales dentro de la acción humanitaria.

f11

Continente: Asia	Euros
Afganistán	10.000.000
Filipinas	8.462.504
Pakistán	4.000.000
Timor-Leste	1.877.473
Sri Lanka	1.500.000
Indonesia	1.349.921
Vietnam	1.107.617
Camboya	750.000
Bangladesh	699.723
No especificado	400.000
Myanmar	341.419
India	150.000
Total Continente Asia	**30.638.657**

Este interés empezó a verse reflejado dentro del documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la cooperación española, donde se definieron como prioritarias «las actuaciones encaminadas a la reducción del riesgo de desastres naturales, tomando como eje de actuación la lucha contra la vulnerabilidad y prestando especial atención a los colectivos más vulnerables».

Así, dentro de la Oficina de Acción Humanitaria se creó un área llamada Unidad de Prevención y Seguimiento. Desde aquí se ha establecido como objetivo destinar a proyectos de prevención de desastres al menos un 5 % del presupuesto de acción humanitaria. Sin embargo, este porcentaje deberá ser más ambicioso, tal y como se dijo en la Plataforma Global de Reducción de Desastres que se celebró en Ginebra en junio de 2009, donde se propuso un porcentaje más cercano al 10 %.

En 2009 la Oficina financió con 7.065.388 euros 26 proyectos de prevención de desastres naturales. Esta cantidad supone un 6,1 % del presupuesto total de acción humanitaria.

Otro hecho positivo es la progresiva involucración de la cooperación española en foros internacionales de la materia, concretamente el Secretariado de Naciones Unidas para la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (UNISDR). Este Secretariado es la principal instancia de la ONU para la prevención de desastres. Sus actividades están centradas en acciones de coordinación, divulgación y sensibilización, aportando una perspectiva global a la prevención de desastres. A finales de 2009 se firmó un Memorándum de Entendimiento con dicho Secretariado a raíz del cual la cooperación española se compromete a contribuir anualmente con este organismo.

Otro foro en el que también participa es el Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). Este es un fondo del Banco Mundial consagrado a la prevención de riesgos y la recuperación temprana de los desastres. España contribuyó a este fondo en el año 2007 a través de un crédito FAD de seis millones de dólares. Esta cantidad se dividió en tres millones para el propio fondo y otros tres para proyectos en cuatro países designados por España —Guatemala, Ecuador, Costa Rica y Colombia.

5.1 Perspectivas para 2010

Las perspectivas para el año en curso son aumentar ligeramente el porcentaje que se destina a esta materia, tal y como recomendaba la Plataforma Global de Ginebra, hasta situarse cerca del 7 % u 8 % del presupuesto total de la Oficina de Acción Humanitaria. Asimismo, se tratará de promover una concentración mayor en los países considerados más vulnerables, con objeto de aumentar el impacto de las acciones dentro de las zonas geográficas y países definidos como prioritarios.

Por otro lado, se debe continuar con el apoyo a organismos multilaterales vinculados con esta materia, especialmente al Secretariado para la ISDR de la ONU y al GFDRR del Banco Mundial, realizando un seguimiento efectivo de sus actividades, con posibilidad de realizar propuestas de vinculación de fondos a proyectos o países.

Otra perspectiva será la de estudiar el posible establecimiento de acuerdos con entidades y ONG representativas, impulsando la planificación de políticas de prevención de desastres en un marco plurianual y con intervención en diferentes países y zonas geográficas determinadas.

Por último, sería prioritario reforzar y mejorar la coordinación con los departamentos territoriales de la AECID y las OTC, para introducir así componentes transversales de prevención en las acciones de desarrollo, así como para identificar vulnerabilidades y actuaciones comunes.

6 Conclusiones

A pesar de que durante 2009 la AECID no ha incrementado significativamente su presupuesto destinado a acción humanitaria, ha seguido consolidándose como un actor de referencia en este ámbito, tanto a nivel nacional o internacional. Analicemos algunos puntos más detalladamente:

- Aunque ya han pasado dos años desde la creación de la **Oficina de Acción Humanitaria** de la AECID, parece que aún no ha logrado una consolidación definitiva. Existe una elevada rotación del personal y una limitación de contratación de personal nuevo —también hay cargos de responsables de áreas cuyo nombramiento se demora excesivamente en el tiempo— que no beneficia al buen funcionamiento de la oficina. Por tanto, se debe trabajar en este ámbito para poder mejorar su capacidad de actuación y gestión en los próximos años.
- El **compromiso a nivel internacional** es positivamente destacable. Continúa su elevada financiación tanto al CERF como a otros organismos internacionales de la ONU. Sería recomendable incrementar la participación de España en foros internacionales.
- El **compromiso a nivel nacional** es también positivo, dado que la financiación a las ONG españolas a través de la CAP se mantiene, así como mediante convenios de emergencia. Es un hecho positivo el que la AECID firme regularmente convenios con ONG españolas humanitarias, ya que este mecanismo permite la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia. Esta tendencia podría verse reforzada si en los próximos años más ONG pudieran tener acceso a estos convenios de emergencia.
- En términos **cuantitativos** se observa que, a pesar del delicado momento económico que está atravesando España, los fondos dedicados a acción humanitaria se han mantenido al mismo nivel que el año anterior. Esperemos que esta tendencia continúe el año próximo, momento en el que se espera que se vean más reflejados los efectos de la crisis económica.
- En cuanto a la **coordinación**, sería recomendable un esfuerzo mayor en esta materia entre los distintos agentes de la cooperación descentralizada que participan en las respuestas directas de la AECID, como son las comunidades autónomas y sus medios especializados —por ejemplo, SUMMA, SAMUR, etc.—, y las entidades locales.
- En términos de **calidad** la AECID está mostrando más interés por las iniciativas internacionales en esta materia —Esfera, ALNAP, Compas, etc. Sin embargo, aún sigue sin publicarse el Plan Nacional de Buena Donación Humanitaria, donde se muestra el compromiso de España con dicha iniciativa —a la que se sumó en el año 2004.

.iecah.

Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2010-2011: crisis sobre crisis

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Madrid, noviembre de 2011

.Capítulo 4.

La acción humanitaria española en 2010*

*
Capítulo elaborado por
Francisco Rey Marcos,
Codirector del IECAH.

1 Introducción

El año 2010 ha venido caracterizado en la ayuda española por la respuesta al terremoto de Haití y por un cierto fortalecimiento de las capacidades de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Pero todo ello, en un contexto de fuerte reducción de los fondos de ayuda humanitaria pública, lo que sucede por vez primera en los últimos años, y supone un "aviso para caminantes" de lo que puede acontecer en los próximos años en un escenario internacional dominado por la crisis económica.

Respecto a la respuesta a Haití, es significativo el hecho de que la crisis generada por el terremoto provocó una fuerte respuesta social y de las instituciones que evitaron que las cifras de ayuda humanitaria se redujeran aún más. No contamos con datos fiables sobre el monto de la respuesta ciudadana a esta emergencia y es éste un aspecto que deberemos mejorar en años próximos: ser capaces de tener algunos criterios y herramientas que permitan establecer con rigor y más allá de la mera propaganda el peso real de la respuesta humanitaria privada. La respuesta a la otra gran crisis del año, las inundaciones en Pakistán, no generó una respuesta significativa.

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria pública más de 356 millones de euros, lo que supone una reducción de más de 100 millones y un porcentaje de disminución de más del 23%. Un porcentaje bastante mayor que el de la reducción del conjunto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que fue del 5%. Sin embargo, las cifras merecen un cierto análisis que realizamos en el apartado oportuno.

Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales subieron algo durante el año debido, fundamentalmente, al "efecto Haití", pero debemos recordar que tanto en comunidades autónomas como en ayuntamientos el descenso, como analizábamos en el informe del pasado año en más del 30%, ya se había producido en 2009.

La presidencia de turno de la Unión Europea durante el primer trimestre del año 2010 puede considerarse como una oportunidad perdida y, pese a que la coincidencia con la crisis de Haití hizo que la cooperación española realizara algunas propuestas interesantes en el ámbito de la coordinación, no se produjeron avances en el desarrollo del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria y, mucho menos en la clarificación del peso de la acción humanitaria en el complejo entramado comunitario de instrumentos de gestión de crisis, protección civil, etc..

Por todo ello, y aunque desde la perspectiva institucional, con el fortalecimiento de la OAH como elemento esencial, la acción humanitaria española ha ido consolidando su papel pese a no experimentar grandes novedades respecto de años anteriores, el fuerte retroceso presupuestario, unido a la falta de inserción adecuada de lo humanitario en el conjunto de la cooperación plantean un escenario y un futuro preocupantes. Así, y este es un tema sobre el que hemos insistido en ocasiones anteriores, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española, siguió siendo muy palpable durante el año 2010 y la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2010, como ya sucediera en el 2009, es una buena muestra de ello. O las incomprensiones y dificultades para abordar las cuestiones humanitarias en los instrumentos de programación de la cooperación española y muy especialmente en los Marcos de Asociación.

Otro elemento significativo del año 2010 fue la vuelta a la utilización de medios militares para la respuesta humanitaria y de reconstrucción. Así, como se preveía, la Unidad Militar de Emergencias (UME) se movilizó por vez primera en el exterior con motivo de la crisis de Haití y ello fue seguido por el despliegue del Buque Castilla varias semanas más tarde en una misión que ha sido criticada por su ineficiencia. El hecho de que la mayor parte de estos fondos no se contabilizaran como ayuda humanitaria, pero sí como AOD, muestra que algo se ha conseguido en la clarificación sobre lo que según las normas del CAD puede o no contabilizarse como humanitario. En cualquier caso, la coordinación entre los medios militares y civiles dejó mucho que desear y esa sigue siendo una de las carencias que deberá resolver la ayuda española en el futuro.

Es destacable que durante el año 2010 se han iniciado, a iniciativa de la OAH, diversas acciones dirigidas a establecer criterios, elaborar estándares y, en definitiva, mejorar la calidad de la respuesta humanitaria española.

2
Visión general de la acción humanitaria española en 2010

2.1
El Plan Anual de Cooperación Internacional 2010

El PACI 2010, elaborado como los anteriores en una lógica demasiado ortodoxa de desarrollo y en línea con la Declaración de París y el Marco de acción de Accra, apenas presta atención a la acción humanitaria y no incluye ningún apartado referente a la misma. Reduce incluso las cuatro líneas que dedicaba el PACI 2009. Tan sorprendente es ese "olvido" que el propio Consejo de Cooperación en su dictamen sobre el PACI 2010 llamó la atención sobre esta carencia.

En los anexos que incluyen las previsiones presupuestarias se asignan a acción humanitaria 385.036.708 euros, cifra que no se ha alcanzado pero que, sorprendentemente, ya era muy inferior a los más de 456 millones de euros del año 2009.

Insistimos en la consideración de que el no incluir un apartado de acción humanitaria en el PACI 2010, igual que en 2009, rompiendo la costumbre iniciada en el 2004, es un paso atrás en la incorporación de esta modalidad al conjunto de nuestra cooperación y un error desde la perspectiva de la planificación, ya que impide tener mecanismos que permitan gestionar y evaluar con rigor lo realizado durante el año. Afortunadamente, el PACI 2011 sí incluyó referencias a las cuestiones humanitarias y dedica un capítulo específico con varias prioridades transversales, otras operativas y, sobre todo, un apartado dedicado a indicadores orientativos de distribución presupuestaria.

2.2
Presidencia española de la Unión Europea

Unos meses antes del inicio de la Presidencia española de la UE en enero de 2010, parecía que el tema iba a tener una gran trascendencia en general y también en el ámbito de la cooperación. Así, el PACI 2010 recogía un capítulo específico sobre el tema estableciendo criterios y orientaciones bastante ambiciosas. Incluso en el apartado humanitario se incluía lo siguiente:

"En cuanto a la ayuda humanitaria, la Presidencia Española trabajará para fortalecer y mejorar la coordinación, hacer frente a los retos de acceso a los afectados por las crisis humanitarias y su protección, y en general para preservar el espacio humanitario. Apoyará los esfuerzos de respeto y cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y prestará especial atención a los aspectos de calidad de la ayuda y apoyo a los actores humanitarios de la sociedad civil."

El terremoto de Haití hizo que, desde la Administración española, se propusieran ciertas medidas para fortalecer la coordinación en las primeras semanas y eso puede considerarse algo muy positivo dentro del caos que en aquellos momentos se vivió. Y aunque los resultados no fueran óptimos, no podemos dejar de valorar los esfuerzos de la cooperación española por impulsar la respuesta comunitaria en esta materia y la mejor utilización de los medios de todos los países europeos.

Respecto al resto de cuestiones, como el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria, no se produjeron avances.

2.3
Una mirada a las cifras

Como destacábamos al inicio, es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a acción humanitaria ha experimentado un gran descenso durante el año 2010 que no puede ser visto más que de modo preocupante. Se han imputado como acción humanitaria 356.098.868 euros frente a los 465.036.825 de 2009 o los 404,3 millones del año 2008. Ello supone casi un 8 % del total de AOD, algo por debajo de la media de otros años.



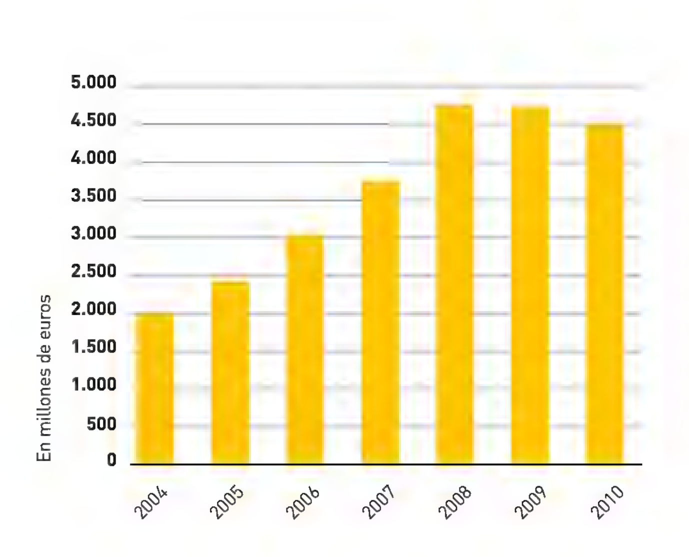
AOD neta española. Evolución.

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2010.

La AOD española, en su conjunto, sufrió un retroceso en el año 2010 de un 5% consolidando la tendencia a la baja que ya se inició en 2009 y que nos aleja del cumplimiento de los objetivos marcados al inicio de la legislatura. En cualquier caso, al ser el descenso de la acción humanitaria mucho mayor, del 23%, y en un año en el que como vimos en capítulos anteriores, numerosas crisis se agravaron y la ayuda humanitaria internacional se mantuvo, este asunto genera preocupación y plantea dudas sobre el mantenimiento de los avances de años anteriores.



Año	Millones de euros	Porcentaje de variación
2010	**4.491,84**	**-5,00%**
2009	4.728,05	-0,71%
2008	4.761,69	26,82%
2007	3.754,62	23,57%
2006	3.038,35	25,12%
2005	2.428,36	22,34%
2004	1.985,01	14,35%



f2

AOD neta española por instrumentos y modalidades (2010).

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2010.

f2

Instrumentos	Modalidades de ayuda: Cooperación al desarrollo	Acción humanitaria	Edu. desarrollo	Total AOD neta en 2010: Importe (Euros)	% de la AOD total neta	Variación: % 2010/09
1. AOD multilateral [1]	**1.323.397.662**	**145.768.223**	**3.549.489**	**1.472.715.374**	**32,79 %**	**-4,15 %**
1.1. Contribuciones a la Unión Europea [2]	672.507.864	88.205.991	3.549.489	764.263.344	17,01 %	-13,82 %
1.2. Contribuciones a OFIMUDES [3]	329.993.929	11.967	0	330.005.897	7,35 %	5,72 %
1.3. Contribuciones a OMUDES [4]	320.895.869	57.550.265	0	378.446.134	8,43 %	12,12 %
2. AOD bilateral neta	**2.741.874.277**	**210.330.644**	**66.918.684**	**3.019.123.606**	**67,21 %**	**-5,40 %**
2.1. Reembolsable	578.106.487	-8.333.333	0	569.773.154	12,68 %	88,68 %
2.1.1. Créditos FAD (AOD neta)	162.973.142	-8.333.333	0	154.639.809	3,44 %	-42,74 %
Desembolso total bruto	328.885.184	0	0	328.885.184	7,32 %	-34,19 %
Reembolsos	-165.912.042	-8.333.333	-	-174.245.376	-3,88 %	24,12 %
2.1.2. Microcréditos (AOD neta)	47.380.305	0	0	47.380.305	1,05 %	48,55 %
Desembolso total bruto	68.693.085	0	0	68.693.085	1,53 %	33,75 %
Reembolsos	-21.312.779	-	-	-21.312.779	-0,47 %	9,49 %
2.1.3. FAD Coop. Reemb. (AOD neta)	378.657.257	0	0	378.657.257	155,35 %	-
Desembolso total bruto	378.657.257	0	0	378.657.257	155,35 %	-
Reembolsos	0	-	-	0	0,00 %	-
2.1.4. Otros créditos (AOD neta) [5]	-10.904.217	0	0	-10.904.217	-0,24 %	-
Desembolso total bruto	0	-	-	0	0,00 %	-
Reembolsos	-10.904.217	-	-	-10.904.217	-0,24 %	-
2.2. No reembolsable	2.163.767.790	218.663.978	66.918.684	2.449.350.452	54,53 %	-15,24 %
2.2.1. Donaciones vía OMUDES [6]	533.694.074	123.900.685	1.611.225	659.205.984	14,68 %	-41,00 %
2.2.2. Operaciones de deuda [7]	243.736.965	-	-	243.736.965	5,43 %	252,20 %
2.2.3. Donaciones vía ONGD [8]	533.482.737	62.089.264	42.427.020	637.999.021	14,20 %	-4,90 %
2.2.4. Otras actuaciones [9]	852.854.015	32.674.028	22.880.439	908.408.482	20,22 %	-12,00 %
Total Ayuda Oficial al Desarrollo neta (Euros)	**4.065.271.939**	**356.098.868**	**70.468.173**	**4.491.838.980**	**100,00 %**	**-5,00 %**

1 La distribución por modalidades de las contribuciones multilaterales ha sido estimada de acuerdo con las orientaciones del gasto de los OMUDES de destino en 2009.
2 Además, hay otros 42.600.000 euros destinados a la UE en contribuciones canalizadas vía bilateral.
3 Contribuciones a Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo. Incluye 5.940.000 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
4 Contribuciones a Organismos No Financieros Multilaterales de Desarrollo.
5 Reembolso de créditos de la OEI.
6 AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multibilaterales a OMUDES. No incluye la parte multibilateral del FAD Coop. Reemb. que asciende a 363.500.000 euros, ni un desembolso multibilateral del FCM de 2.500.000 euros, sumando un total de AOD bilateral canalizada vía OMUDES de 1.029.816.657 euros.
7 No incluye 5.940.000 euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).
8 No incluye un reembolso del FCM por 1.200.000 euros del Programa Español de Microfinanzas en Marruecos canalizado a través de la Association Al Amana.
9 Otros programas y proyectos bilaterales.

Analizando estos datos, una primera consideración que puede hacerse es la devolución de un antiguo crédito FAD por valor de 8.333.333 euros en el apartado de acción humanitaria. En numerosas ocasiones, hemos llamado la atención sobre lo inadecuado del FAD para la respuesta humanitaria y en esta ocasión que, además, se imputa como ingreso, no podemos dejar de insistir en ello.

Respecto a los canales de distribución de la ayuda lo más relevante es el fuerte descenso de la cooperación multibilateral.

f3

AOD española destinada a acción humanitaria, por canales de distribución.
Fuente: Basado en Avance de Seguimiento PACI 2010 y volcado de DGPOLDE.

Las contribuciones multilaterales de todo tipo habían experimentado un gran crecimiento en años anteriores y este retroceso en los compromisos con organismos internacionales parece excesivo. La cooperación española en el ámbito humanitario estaba hasta ahora por encima de otros países del CAD en su componente multilateral y esta rebaja rompe esta tendencia.

Respecto a la distribución por sectores del CAD, según los datos de DGPOLDE sería la siguiente:

f4

Distribución de la ayuda por sectores CAD y canales de distribución.
Fuente: Basado en Avance de Seguimiento PACI 2010 y volcado DGPOLDE.

f3

Canal	2009 (Euros)	2010 (Euros)	Variación 2009-2010 (Euros)
Bilateral	78.771.408	86.429.959	7.658.551
Multibilateral	231.914.802	123.900.685	- 108.014.117
Multilateral	154.350.615	145.768.223	- 8.582.392
Total	**465.036.825**	**356.098.868**	**- 108.937.957**



Sectores CAD	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Multilateral (Euros)	Total (Euros)
Ayuda y servicios materiales de emergencia	45.468.083	54.520.974	77.891.722	177.880.779
Ayuda alimentaria de emergencia	4.078.795	46.821.216	41.185.462	92.085.473
Coordinación de los servicios de protección de la ayuda	8.578.641	4.926.301	3.603.784	17.108.726
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	19.485.704	17.177.217	15.042.532	51.705.452
Prevención de desastres	8.818.737	454.977	8.044.723	17.318.437
Total	**86.429.959**	**123.900.685**	**145.768.223**	**356.098.868**

Estos datos deben tomarse, a nuestro juicio con todas las reservas debido a que la precisión con que los organismos públicos rellenan los datos que sirven para el "volcado" (base de datos consolidada de la DGPOLDE) es bastante mejorable. Especialmente, en lo referente a las tareas de reconstrucción y de prevención. Muestran en todo caso, un fuerte componente emergencista y de ayuda alimentaria, frente a una menor atención a la reconstrucción y la reducción de riesgos.

Sin embargo, un análisis más fino de muchos de los proyectos y actuaciones de emergencia muestra que *de facto* se convierten muchas veces en proyectos de rehabilitación al ejecutarse bastante después de acontecido el desastre[1].

Respecto a la distribución geográfica, las dos novedades más relevantes son el aumento de la ayuda a Centroamérica-Caribe por el terremoto de Haití y el fuerte descenso de África Subsahariana que tiene difícil justificación.

f5

Acción humanitaria en 209 y 2010 por áreas geográficas.

Fuente: Basado en Avance de Seguimiento PACI 2010 y volcado de DGPOLDE.

f5

	2009 (Euros)	2010 (Euros)
África del Norte	8.325.060	5.206.369
África Subsahariana	219.406.906	117.102.637
África, no especificado		580.000
América Central - Caribe	39.560.472	84.861.393
América Latina no especificado	4.415.096	233.719
América del Sur	8.536.311	4.043.191
Asia, no especificado	416.728	15.240
Asia Central	37.490.934	25.820.902
Asia del Sur	34.026.195	36.904.443
Asia Oriental	23.397.122	12.927.530
Europa	2.132.256	1.695.066
Oceanía	339.379	532.817
Oriente Medio	59.147.872	35.314.164
PVD no especificado	27.842.493	30.861.396
Total	**465.036.824**	**356.098.868**

2.4. Las asignaturas pendientes: evaluación y rendición de cuentas

Desde una perspectiva más cualitativa, es de destacar que la evaluación global de la acción humanitaria española prevista en el PACI siguió sin realizarse y es una de las claras asignaturas pendientes de nuestra ayuda. No obstante, se realizaron algunas evaluaciones (lamentablemente no publicadas) de algunas operaciones y particularmente de la respuesta a Haití. Tampoco experimentaron ningún cambio los mecanismos de rendición de cuentas que son bastante escasos y de poca utilidad. Como se pone de manifiesto en un reciente estudio aún sin publicar[2], estos mecanismos se centran exclusivamente en aspectos financieros con poca información sobre la calidad global de las acciones.

1 Ver a estos efectos Ponce de León, D., Pérez Daza, A., Rey Marcos, F., La reducción de riesgo de desastres. ¿Elemento clave dentro de las estrategias de los actores de cooperación de la Comunidad de Madrid? Análisis de situación y propuestas. Cuadernos del IECAH nº 15. Madrid 2010.

2 TRÍPODE. Diagnóstico del marco de intervención humanitaria. Estudio de modelos, criterios e instrumentos para la respuesta humanitaria. Madrid 2011.

f6

Distribución de la AOD neta española por agentes e instrumentos.

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2010.

f6

Agentes Financiadores	Modalidades de ayuda						
	Cooperación al desarrollo					Acción humanitaria	
	AOD multilateral [1]	AOD bilateral reembolsable neta [2]	AOD bilateral vía OMUDES [3]	Otras contribuciones bilaterales [4]	**Subtotal I. Cooperación al desarrollo**	AOD multilateral [1]	AOD bilateral reembolsable neta [2]
1. Adm. General del Estado	**1.323.397.662**	**578.106.487**	**524.421.217**	**1.200.769.274**	**3.626.694.640**	**145.768.223**	**-8.333.333**
Mº de Asuntos Ext. y de Cooperación	300.958.442	415.133.345	400.478.385	827.546.295	1.944.116.466	57.550.265	0
Del cual: AECID	*43.116.930*	*0*	*55.572.353*	*621.481.951*	*720.171.234*	*332.292*	-
Mº de Ciencia e Innovación	4.425.000	0	1.449.178	3.005.698	8.879.876	0	-
Mº de Cultura	0	0	0	625.400	625.400	0	-
Mº de Defensa	0	0	0	24.569.971	24.569.971	0	-
Mº de Economía y Hacienda	1.014.551.793	0	110.049.394	244.731.309	1.369.332.496	88.217.958	-
Mº de Educación	957.836	0	1.105.977	939.662	3.003.475	0	-
Mº de Fomento	432.048	0	564.938	968.398	1.965.384	0	-
Mº de Igualdad	0	0	0	0	0	-	-
Mº de Industria, Comercio y Turismo	415.988	162.973.142	2.025.161	28.583.154	193.997.445	0	-8.333.333
Mº del Interior	0	0	0	16.468.235	16.468.235	0	-
Mº de Justicia	20.000	0	120.000	16.584	156.584	0	-
Mº de Medio Ambiente y Medio Rural	537.343	0	5.631.595	12.558.828	18.727.766	0	-
Mº de la Presidencia	25.500	0	0	417.203	442.703	0	-
Mº de Política Territorial	0	0	21.310	245.925	267.235	0	-
Mº de Sanidad y Política Social	898.690	0	449.398	2.023.289	3.371.377	0	-
Mº de Trabajo e Inmigración	175.021	0	2.525.882	37.904.792	40.605.694	0	-
Mº de Vivienda	0	0	0	0	0	-	-
Otras entidades públicas	0	0	0	164.532	164.532	0	-
2. Cooperación Autonómica	**0**	**0**	**8.907.108**	**317.568.812**	**326.475.920**	**0**	**0**
Andalucía	0	0	1.800.000	58.149.930	59.949.930	0	-
Aragón	0	0	200.000	9.151.777	9.351.777	0	-
Asturias	0	0	350.000	9.584.752	9.934.752	0	-
Baleares	0	0	361.000	8.443.823	8.804.823	0	-
Cantabria	0	0	100.000	745.250	845.250	0	-
Canarias	0	0	0	11.892.579	11.892.579	0	-
Cataluña	0	0	2.144.791	43.638.922	45.783.713	0	0
Castilla - La Mancha	0	0	0	32.621.191	32.621.191	0	-
Castilla y León	0	0	121.559	9.451.414	9.572.973	0	-
Extremadura	0	0	279.000	11.983.238	12.262.238	0	-
Galicia	0	0	38.115	10.252.328	10.290.443	0	-
La Rioja	0	0	90.000	3.426.933	3.516.933	0	-
Madrid	0	0	300.000	32.431.254	32.731.254	0	-
Murcia	0	0	0	2.083.329	2.083.329	0	-
Navarra	0	0	0	19.069.827	19.069.827	0	-
País Vasco	0	0	2.364.871	35.889.612	38.254.483	0	-
C. Valenciana	0	0	757.772	18.752.652	19.510.424	0	-
Ciudad Autónoma de Ceuta	0	0	0	0	0	0	-
Ciudad Autónoma de Melilla	0	0	0	0	0	0	-
3. Cooperación Local	**0**	**0**	**305.000**	**101.303.647**	**101.608.647**	**0**	**-**
4. Universidades	**0**	**0**	**60.748**	**10.431.984**	**10.492.732**	**0**	**-**
Total AOD neta española (Euros)	**1.323.397.662**	**578.106.487**	**533.694.074**	**1.630.073.717**	**4.065.271.939**	**145.768.223**	**- 8.333.333**

1 Contribuciones a organizaciones y otras entidades internacionales con fines de desarrollo que pasan a formar una parte integral de sus recursos financieros.
2 Créditos FAD y microcréditos.
3 AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multibilaterales a OMUDES (excluyendo operaciones de deuda MDRI).
4 Operaciones de deuda y programas y proyectos bilaterales (incluye las operaciones de deuda MDRI).

Modalidades de ayuda

Acción humanitaria			Educación para el desarrollo y sensibilización social					
AOD bilateral vía OMUDES [3]	Otras contribuciones bilaterales [4]	**Subtotal II. Acción humanitaria**	AOD multilateral [1]	AOD bilateral reembolsable neta [2]	AOD bilateral vía OMUDES [3]	Otras contribuciones bilaterales [4]	**Subtotal III. Edu. para el desarrollo**	**Total AOD neta Importe (Euros)**
116.433.475	**69.776.666**	**323.645.031**	**3.549.489**	**0**	**1.570.000**	**14.469.086**	**19.588.575**	**3.969.928.246**
116.433.475	68.714.089	242.697.830	0	0	1.570.000	14.466.670	16.036.670	**2.202.850.966**
67.531.259	*61.164.089*	*129.027.640*	*0*	-	*0*	*12.516.670*	*12.516.670*	**861.715.544**
0	0	0	0	-	0	0	0	**8.879.876**
0	0	0	0	-	0	0	0	**625.400**
0	1.062.577	1.062.577	0	-	0	0	0	**25.632.548**
0	0	88.217.958	3.549.489	-	0	0	3.549.489	**1.461.099.943**
0	0	0	0	-	0	0	0	**3.003.475**
0	0	0	0	-	0	0	0	**1.965.384**
-	-	0	-	-	-	-	0	**0**
0	0	-8.333.333	0	0	0	0	0	**185.664.112**
0	0	0	0	-	0	0	0	**16.468.235**
0	0	0	0	-	0	0	0	**156.584**
0	0	0	0	-	0	0	0	**18.727.766**
0	0	0	0	-	0	0	0	**442.703**
0	0	0	0	-	0	0	0	**267.235**
0	0	0	0	-	0	0	0	**3.371.377**
0	0	0	0	-	0	0	0	**40.605.694**
-	-	0	-	-	-	-	0	**0**
0	0	0	0	-	0	2.416	2.416	**166.948**
6.939.006	**17.781.579**	**24.720.585**	**0**	**0**	**41.225**	**37.785.906**	**37.827.131**	**389.023.636**
5.600.000	6.015.810	11.615.810	0	-	0	9.091.068	9.091.068	**80.656.809**
50.000	853.217	903.217	0	-	0	1.005.186	1.005.186	**11.260.180**
150.000	952.180	1.102.180	0	-	0	1.112.256	1.112.256	**12.149.189**
50.000	137.324	187.324	0	-	0	875.666	875.666	**9.867.813**
0	83.000	83.000	0	-	0	1.111.039	1.111.039	**2.039.289**
0	129.721	129.721	0	-	0	28.000	28.000	**12.050.300**
150.000	2.253.535	2.403.535	0	-	41.225	8.505.862	8.547.087	**56.734.335**
800.000	2.016.046	2.816.046	0	-	0	2.688.602	2.688.602	**38.125.839**
0	159.811	159.811	0	-	0	781.497	781.497	**10.514.280**
0	686.466	686.466	0	-	0	1.447.785	1.447.785	**14.396.489**
0	0	0	0	-	0	457.711	457.711	**10.748.153**
0	242.685	242.685	0	-	0	464.610	464.610	**4.224.228**
0	855.505	855.505	0	-	0	2.249.484	2.249.484	**35.836.242**
0	93.000	93.000	0	-	0	12.000	12.000	**2.188.329**
0	107.081	107.081	0	-	0	1.331.852	1.331.852	**20.508.760**
0	2.563.056	2.563.056	0	-	0	3.534.848	3.534.848	**44.352.387**
139.006	503.142	642.149	0	-	0	3.088.441	3.088.441	**23.241.013**
0	0	0	0	-	0	0	0	**0**
0	130.000	130.000	0	-	0	0	0	**130.000**
528.203	**7.013.817**	**7.542.020**	**0**	**-**	**0**	**12.240.856**	**12.240.856**	**121.391.523**
0	**191.231**	**191.231**	**0**	**-**	**0**	**811.611**	**811.611**	**11.495.574**
123.900.685	**94.763.293**	**356.098.868**	**3.549.489**	**0**	**1.611.225**	**65.307.459**	**70.468.173**	**4.491.838.980**

Como se observa en el cuadro, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española ha sido gestionada en 2010 por el MAEC (75%). Como se analizará en al artículo siguiente, la mayor parte de ésta ha sido canalizada por la AECID (algo más de 116 millones de euros).

De modo más detallado tendríamos:

f7

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes y vías de canalización (2010).
Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2010.

3.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Es el Ministerio que ha sufrido un cierto retroceso ya que pasa de 316 en el año 2009 a 242 en el 2010. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el artículo siguiente desarrollamos con más detalle, como es habitual, el trabajo humanitario de la AECID.

3.2. Ministerio de Economía y Hacienda

Debido a las contribuciones multilaterales, se han imputado a este Ministerio más de 88 millones frente a los 121 millones de 2009. Esta cantidad se basa en estimaciones sobre el porcentaje que la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y CERF) o el Banco Mundial dedican a cuestiones humanitarias. En cualquier caso, las contribuciones a OMUDES, no solo las humanitarias sino el total, tuvieron un cierto retroceso en el 2010.

3.3. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Se han contabilizado en el rubro de acción humanitaria el reembolso por valor de 8.333.333 euros de un crédito FAD concedido a Argentina y del que ya dimos cuenta en informes anteriores sobre lo incorrecto de su contabilización. Ya hacíamos referencia a la utilización del FAD en acción humanitaria como algo inadecuado. En este caso, además, al ser un crédito reembolsable, creemos que no debiera haberse considerado nunca en el rubro de acción humanitaria. En el proceso de discusión del instrumento que sustituyó al FAD, el FONPRODE (Fondo de Promoción del Desarrollo) llegó a especularse con la inclusión de referencias a las cuestiones humanitarias que en los primeros borradores se incluyeron. Afortunadamente, en la versión final desaparecen y el FONPRODE se dedica a lo que es su objetivo y no a otras cuestiones.

3.4. Ministerio de Defensa

Se han imputado a este Ministerio algo más de un millón de euros frente a los escasos 59.210 euros de 2009. Sin embargo, el total de AOD computado al MINISDEF es de 24.569.971 euros. En cualquier caso, el debate en 2010 y 2011 debe ser situado de forma que clarifique lo que el Ministerio de Defensa pueda aportar en algunas misiones y a los mecanismos de coordinación entre los diversos organismos del estado.

f7

Agentes	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Multilateral (Euros)	Total (Euros)
MAEC	68.714.089	116.433.475	57.550.265	242.697.830
Ministerio de Defensa	1.062.577			1.062.577
Ministerio de Economía y Hacienda			88.217.958	88.217.958
Ministerio de Turismo y Comercio (FAD)	- 8.333.333			- 8.333.333
Total	**61.443.333**	**116.433.475**	**145.768.223**	**323.645.031**

3.5. Otros actores

Como ya sucediera en el 2009, el peso de la ayuda humanitaria descentralizada ha sido escaso (un 9%) y pese al tirón que supuso la crisis haitiana, muestra una enorme debilidad de un grupo de actores que llegó a aportar más del 30% de la acción humanitaria española en el año 2005.

f8

Distribución de la acción humanitaria en 2010 por agentes y canales.

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2010 y volcado de DGPOLDE.



4 A modo de cierre

Al tratarse de un año de transición, muchas de las cosas reseñadas en ocasiones anteriores siguen en vigor. En los últimos años, nuestro país ha ido consolidando su acción humanitaria y, tanto desde la perspectiva del esfuerzo presupuestario como desde los mecanismos de gestión de la ayuda, los avances habían sido claros. Por ello, el gran retroceso experimentado durante el año 2010 es muy preocupante y, en unos momentos de cambios políticos, puede poner aún más en cuestión el papel de la acción humanitaria dentro de nuestra cooperación.

Tras la aprobación del Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria (DES AH) en el año 2008-2009 la ayuda española ha ido avanzando hacia un cumplimiento bastante palpable de lo allí propuesto y en algunas cuestiones (capacidad de despliegue y movilización rápida, coordinación de las entidades en el interior del estado, mejora de la calidad, avance en criterios de actuación,...) los progresos son claros. En otros casos, los avances son menos claros (toma de decisiones, valoración propia de necesidades sobre el terreno, coordinación práctica con organismos internacionales, mecanismos de seguimiento y evaluación,...) aunque algunos de ellos están en proceso.

En cualquier caso, los cambios en la distribución de los fondos durante el año 2010 y el fuerte retroceso presupuestario ponen de manifiesto la falta de un modelo claro de actuación en la ayuda humanitaria española.

f8

Agentes	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Multilateral (Euros)	Total (Euros)	%
Administración General del Estado	61.443.333	116.433.475	145.768.223	323.645.031	91%
Comunidades Autónomas	17.781.579	6.939.006		24.720.585	7%
Entidades locales	7.013.817	528.203		7.542.020	2%
Universidades	191.231			191.231	0%
Total	**86.429.959**	**123.900.685**	**145.768.223**	**356.098.868**	

.iecah.

Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2011-2012: tocando fondo

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria

Elaborado por
el Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria
(IECAH)

Coeditado con
Médicos Sin Fronteras–
España

Madrid, noviembre de 2012

.Capítulo 3.

La acción humanitaria española en 2011-2012*

*
Capítulo elaborado por
Francisco Rey,
Codirector del IECAH.

1 Introducción

Tras años de crecimiento de fondos y de consolidación como instrumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la ayuda humanitaria española comenzó un acelerado proceso de reducción en el año 2010. Sorprendente situación, que ya analizábamos en el anterior Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria, si recordamos que el año 2010 fue el año del terrible terremoto que asoló Haití, o de las grandes inundaciones en Pakistán, entre otras tragedias. Y en esa fuerte tendencia a la disminución de fondos, el año 2011 –último del gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)- supuso una continuidad en esa reducción de la ayuda humanitaria, mucho mayor que la que sufrió el conjunto de la AOD. El año 2012, con la llegada al gobierno del Partido Popular (PP), está suponiendo una aceleración aún mayor de esta reducción y las previsiones para el año 2013, si atendemos a las cifras incluidas en el borrador de Presupuestos Generales del Estado para 2013, pueden suponer, de facto, la práctica desaparición de la ayuda humanitaria pública española y la conversión de España en un donante prácticamente irrelevante en el panorama internacional humanitario. Sin embargo, esta drástica reducción de fondos se ha producido en unos momentos en los que la acción humanitaria española estaba comenzando a dar muestras de madurez con planteamientos sólidos, instituciones públicas y ONG con más capacidades, recursos humanos cada vez mejor preparados, mecanismos de gestión adecuados a este sector, iniciativas de especialización sectorial aceptadas por el conjunto de actores y, en definitiva, un cierto nivel de calidad que comenzaba a ser reconocido internacionalmente. Y que estaba sirviendo, además, para resolver problemas en muchas regiones del planeta. Todo esto, o una gran parte, al menos, puede venirse abajo por los enormes recortes y los letales efectos que están teniendo sobre el sector.

Pero tal vez una de las cosas más preocupantes de los efectos de la crisis económica sobre el mundo de la cooperación en general es que, para mucha gente y en muchos sectores de nuestra sociedad se ha aceptado sin más, sin discusión alguna, que la cooperación y la ayuda humanitaria debían ser las grandes damnificadas por la crisis financiera. Planteamientos simplistas del tipo de ¿cómo vamos ayudar a otros con lo que tenemos aquí? han calado hasta tal punto que la reacción ciudadana ante los recortes, o incluso la desaparición total de fondos de cooperación por parte de algunos ayuntamientos, apenas ha existido. La sensación de que hemos vivido una ensoñación y que la situación nos ha vuelto a la dura realidad se ha extendido entre mucha gente del sector de cooperación y ayuda. Reconociendo esos hechos, el planteamiento de estas páginas y del Informe en su conjunto es algo diferente: negamos la mayor y proponemos medidas para que podamos ir recuperando el compromiso solidario con los que sufren más allá de nuestras fronteras. Poblaciones vulnerables y en peligro de exclusión que son víctimas cotidianas de decisiones que otros han ido tomando para su propio beneficio.

1.1 Algunas pinceladas del contexto

El año 2011 se caracterizó por un agravamiento de las crisis humanitarias y una agudización de los patrones de estas crisis. El aumento del número de desastres provocados por amenazas naturales, su intensidad y el crecimiento del número de personas afectadas han continuado en el año 2011 y primeros meses del 2012, pese a que el número de muertes producidas por desastres no haya aumentado.

Siguiendo los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres) y de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres), con los criterios convencionales comúnmente aceptados, durante el año 2011 se produjeron 302 desastres naturales de diferente magnitud que provocaron casi 30.000 muertes y afectaron a más de 206 millones de personas en todo el mundo[1]. Más de 106 millones de personas resultaron afectadas por inundaciones y unos 60 millones por sequías. Como en años anteriores, Asia fue el continente más afectado con el 45% de los desastres de gran magnitud registrados en el año y el 89% de las víctimas.

Sin embargo, como veremos en alguno de los textos posteriores, las crisis alimentarias en el Cuerno de África, primero, y en el Sahel después, -que pueden considerarse emergencias complejas, al coexistir con otras

1 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM-DAT.

variables de violencia y fragilidad estatal-, han sido las situaciones que más han movilizado la atención de las organizaciones humanitarias. La vulnerabilidad crónica de estas poblaciones, agravada por fenómenos tanto naturales como antrópicos, se pone de relieve de modo dramático y pone de manifiesto la necesidad de abordar la respuesta a las crisis con enfoques de resiliencia.

2 Visión general de la acción humanitaria española en 2011 y 2012

Más allá del análisis de las cifras, los recortes, la distribución... -que haremos en este y otros artículos posteriormente-, nos interesa destacar que la AH española ha vivido y vive estos años una situación paradójica. Es cierto que fue creciendo en fondos hasta 2009-2010, se alineó con los países más desarrollados a través de su participación en las iniciativas internacionales (como la Buena Donación Humanitaria), incorporó nuevos actores, mejoró sus capacidades técnicas y operativas y elaboró documentos de política pública comprometidos y avanzados. Pero también lo es que no encuentra su lugar en la AOD española y sigue ocupando un papel marginal y, en ocasiones, confuso mientras parece caminar a pasos agigantados hacia la irrelevancia en el conjunto de nuestra cooperación. Y así se manifiesta en los diversos instrumentos de planificación, en la falta de inserción de las cuestiones humanitarias en el conjunto y en la percepción de la AH como algo singular, poco relacionado con el resto.

En el periodo que aquí analizamos se produjo el cambio de gobierno y algunos documentos de posición que analizamos a continuación. Tal vez uno de los procesos más interesantes fue la puesta en marcha de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación española para el desarrollo en el Congreso de los Diputados durante el año 2011, y que concluyó con un informe que, si bien vuelve a situar la AH de una manera algo marginal, sirvió para que sus Señorías conocieran más de cerca las opiniones de algunos de los actores y pudieran entender con más rigor los retos y necesidades del sector. Lamentablemente, en el posterior proceso electoral las cuestiones de cooperación, en general, y las humanitarias, en particular, no tuvieron peso alguno y se constató que salvo honrosas excepciones, las fuerzas políticas solo prestan a estas cuestiones una atención episódica. Y en tiempos de crisis, ni eso.

2.1 El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2011

El PACI 2011, último elaborado por el gobierno del PSOE, incorpora el capítulo 5 dedicado a la acción humanitaria. En opinión de todos los actores humanitarios eso es algo positivo, en la medida en que volvía a recuperar la atención directa a este componente de la AOD, superando las ausencias de los años anteriores. Afortunadamente, el PACI 2011 sí incluyó referencias a las cuestiones humanitarias y dedica un capítulo específico con varias prioridades transversales, otras operativas y, sobre todo, un apartado dedicado a indicadores orientativos de distribución presupuestaria. Sin embargo, una vez más, pese a que en su contenido se hacían alusiones a la VARD (Vinculación entre la Ayuda, la Rehabilitación y el Desarrollo) o a la RRD (Reducción del Riego de Desastres), las cuestiones humanitarias aparecían desvinculadas del resto de apartados del PACI y del resto de instrumentos de cooperación. En cualquier caso, el contenido del PACI de 2011 va en línea con el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria y trata de concretar los compromisos asumidos por nuestro país y en especial la Buena Donación Humanitaria.

Desde la perspectiva financiera, el PACI 2011 establecía un presupuesto de 337.469.423 euros de ayuda humanitaria bruta y 218.467.617 de ayuda neta para el año 2011, muy lejos de los resultados finalmente alcanzados.[2]

2.2 El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2012

Si en algún documento de la cooperación española se tiene la sensación de que la acción humanitaria no encuentra su lugar en el conjunto de la AOD es en el PACI 2012. Entendemos que el PACI 2012 fue elaborado por el nuevo gobierno del PP con mucha urgencia y en un contexto económico marcado por la crisis y los recortes. Pero dedicar menos de nueve

2 Conviene recordar que el PACI 2010 preveía 385.036.708 euros, cifra que no se alcanzó pero que, sorprendentemente, ya era muy inferior a los más de 456 millones de euros del año 2009.

líneas, en una especie de añadido (el punto IV.6, último del PACI) a las cuestiones humanitarias, enfatizando solo las circunstancias de recorte y estableciendo prioridades geográficas que poco casan con los criterios humanitarios de orientación de la ayuda en función de necesidades, no parece de recibo.

Aludir al reparto de tareas, si fuera citando también la coordinación entre donantes, el papel de OCHA, el respeto a la GHD y los principios humanitarios podría haber sido aceptable. Pero citar simplemente estos criterios sin más contradice los compromisos internacionales firmados por nuestro país y vuelve a una concepción de las cuestiones humanitarias que creíamos ya superada.

La propia elaboración del PACI 2012 ha puesto en cuestión los instrumentos de planificación de la cooperación española y sus ciclos temporales. Es cierto que querer innovar los objetivos en cada ejercicio presupuestario anual, o pretender concretar lo previsto en los Planes Directores o en los Documentos de Estrategia Sectorial se ha mostrado como algo redundante. De ahí que la propuesta del nuevo gobierno de hacer los planes de modo bianual pueda ser considerada como adecuada.

> La reducción del presupuesto en lo tocante a la ayuda humanitaria ha obligado a la Oficina de Acción Humanitaria a reducir el número de contextos en los que la Agencia trabaja. Durante el año 2012 España centrará sus esfuerzos en mantener su presencia en aquellos contextos en los que, siguiendo el principio de reparto de tareas, resulte un donante esencial así como donde ningún otro donante pueda asumir su papel en caso de una retirada de nuestros fondos, centrándonos en programas de ayuda humanitaria en África del Oeste, América Latina, el área Mediterránea y Filipinas así como respondiendo a las emergencias sobrevenidas en la medida en que España disponga de recursos y de valor añadido.

Fuente. Apartado IV.6 del PACI 2012. Acción Humanitaria.

2.3 El proceso de elaboración del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (PD 2013)

El PD 2013 comenzó a elaborarse en los primeros meses de 2012 en un proceso participativo que ha sido criticado por los agentes sociales y en especial por la Coordinadora Estatal de ONGD (CONGDE). La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) lideró el proceso y encargó, con carácter consultivo, documentos de trabajo para los diferentes apartados del PD a expertos y entidades de investigación. El IECAH redactó una propuesta para el apartado de acción humanitaria que se incluye en anexo a este Informe. Simultáneamente, la SGCID elaboró algunos borradores y, finalmente, presentó para discusión pública una propuesta que se "socializó" con los diversos actores de la cooperación durante el mes de octubre de 2012. En todo caso, la CONGDE decidió no participar en este evento como modo de expresar su malestar con la falta de participación que, a su juicio, ha tenido el proceso.

En cualquier caso, en lo referente a la acción humanitaria, los primeros borradores de PD incluían la AH en el apartado ¿Cómo vamos a actuar? La apuesta por la eficacia y la calidad, bajo el epígrafe "Responderemos ante las crisis humanitarias con mayor eficiencia y de manera más focalizada". Esta inclusión en el "cómo" (y no en el "qué") de lo que la ayuda española pretende fue finalmente modificado y la última versión del IV PD corrige el asunto. La mayor parte de los actores implicados en el proceso y también el IECAH hemos tratado de convencer a los responsables de la AECID y de la SGCID de lo inadecuado, entre otras cuestiones, de esta ubicación, consiguiendo finalmente que fueran aceptadas nuestras propuestas. Lo que valoramos como muy positivo en el proceso de diálogo. Junto a esto, la propuesta final del PD aborda la cuestión de la prioridades geográficas de un modo mucho más matizado que en los borradores iniciales.

Pese a ello, el PD 2013-2016 no parece haber resuelto los problemas de inclusión de la AH en el conjunto de los esfuerzos de la ayuda española y esto seguirá siendo un reto de futuro.

2.4 Una mirada a las cifras[3]

Como destacábamos al inicio, es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a la acción humanitaria ha experimentado un gran descenso durante el año 2011, lo que no puede ser visto más que de modo preocupante. Se han imputado como acción humanitaria 216.222.293 euros frente a los 356.098.868 de 2010 o los 465.036.825 de 2009. La reducción respecto de 2010 es de casi un 40% y de más del 50% respecto a 2009. Ello supone casi un 7,19 % del total de AOD, algo por debajo de la media de otros años y de la media de los países de la GHD. De ellos, algo más de 120 millones de euros se han canalizado a través de la AECID, lo que supone un avance porcentual significativo.

Pese a todo, lo más importante de lo que está sucediendo, aunque todavía no sea posible proporcionar datos de ejecución presupuestaria real ni de compromisos fijados, son los recortes de los Presupuestos Generales del Estado de 2012 revisados por el nuevo gobierno y las previsiones del borrador de Presupuestos para el año 2013. La reducción de las partidas de ayuda humanitaria es de más del 70%, lo que unido a los recortes anteriores supone un gasto total de ayuda humanitaria de menos de 20 millones de euros para el año 2013[4].

2.4.1 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Es el Ministerio el que canaliza la mayor parte de la ayuda en 2011, con 207.499.017 euros, pese a que se reduce su perfil respecto a los 242 en el 2010. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral. En el apartado siguiente desarrollamos con más detalle, como es habitual, el trabajo humanitario de la AECID. Muchas de las contribuciones multilaterales que antes se contabilizaban desde el Ministerio de Hacienda se han canalizado a través del FONPRODE por valor de 57.256.186 euros.

3
Los datos han sido extraídos del llamado Volcado de datos de la AOD 2011 que elabora la SGCID (Anterior oficina de la DGPOLDE). En años anteriores hemos confirmado los datos con los de los avances de Seguimiento del PACI que no se han publicado este año.

4
Manejamos los datos con prudencia pues no se conoce aún el documento final de los mismos tras el debate parlamentario.

2.4.2 Otros Ministerios

En el año 2011 se contabilizó por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio un total de 8.333.333 euros como ingreso por una devolución de un crédito FAD vigente desde el año 2003 al que ya hemos hecho referencia en informes anteriores.

Por su parte el Ministerio de Defensa tan solo ha contabilizado 26.338 euros como ayuda humanitaria en el año 2011, correspondientes a la participación de militares de América Latina en cursos de formación, básicamente.

2.4.3 Comunidades Autónomas y Entidades Locales

En un creciente proceso de disminución, las Comunidades Autónomas han contabilizado 12.333.451 euros como ayuda humanitaria y las entidades locales 4.645.590 euros.

3 La acción humanitaria de la AECID en 2011. La Oficina de Acción Humanitaria (OAH) en cifras[5]

Paradójicamente en un escenario de fuerte disminución, durante el año 2011, el presupuesto para ayuda humanitaria gestionado por la OAH ha sido de 120.804.921 euros, experimentando un leve aumento tal y como podemos ver en el siguiente gráfico (gráfico f1). Con respecto al año anterior, se ha producido un aumento del 3,55%.

5
Gráficas elaboradas por Irene Arcas Mantas. Para este apartado hemos usado, como en años anteriores, los datos suministrados por la OAH de AECID. Existen pequeñas discrepancias con los del volcado de datos de la DGPOLDE.

f1

Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH durante 2011
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

La explicación de este mantenimiento de los fondos de la OAH en 2011 (no así en 2012, donde según datos aún provisionales, el recorte ha sido enorme) se debe al reconocimiento del papel de la AECID en general, y de la OAH, en particular, como mecanismo fundamental de canalización y gestión de los fondos de AH. Con dificultades, y muy condicionada por la elevada movilidad y falta de estabilidad de su personal, la OAH ha ido ganando peso. Y eso, no solo debido a la financiación, sino también a la puesta en marcha de algunas iniciativas de mucho interés en la mejora de la calidad o la aprobación de criterios mínimos y normas de actuación sectorial.

3.1 Canalización y distribución de fondos

Durante el año 2011 se ha modificado la canalización y distribución de fondos con respecto al año anterior.

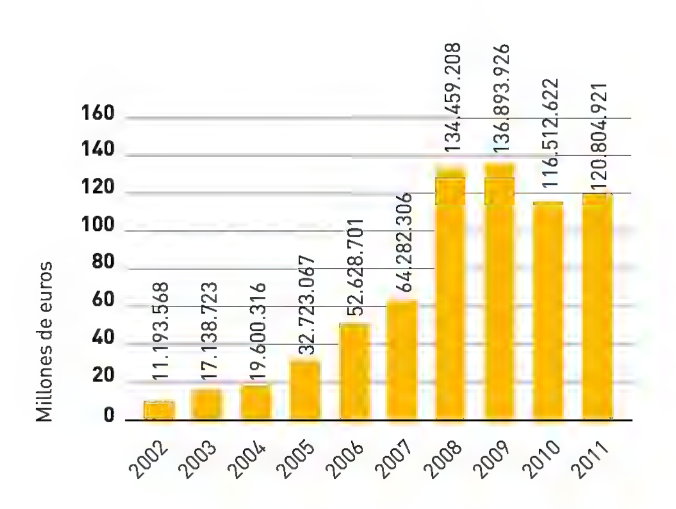
Los fondos destinados a las Naciones Unidas se han mantenido en torno al 70%. Sin embargo, el porcentaje destinado a ONG e instituciones locales ha aumentado del 17% al 24%, lo que es una buena noticia para el sector, tan dañado por la actual crisis económica y el recorte de los fondos gubernamentales destinados a cooperación internacional (gráfico f2).

f2

Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

En 2011, la OAH activó diversos convenios de emergencia con Cruz Roja Española, Médicos Sin Fronteras- España, Intermón Oxfam, Acción Contra el Hambre, Save The Children y Cáritas por un importe de 12.769.108 euros. Si comparamos esta cifra con la del año anterior (8.634.904€) vemos que se ha producido un hecho muy positivo ya que, además de continuar con la diversidad ya iniciada el año anterior de ONG españolas que están accediendo a financiación por convenios de emergencia, la cantidad destinada ha aumentado significativamente.

f1



f2

Entidad financiada	Euros
ONG e instituciones locales	30.608.865
Organismos de Naciones Unidas	90.050.000
AECID internacional	5.776.634
Otros	146.057



Los convenios de emergencia son mecanismos de financiación humanitaria muy adecuados y pertinentes ya que permiten la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia (gráfico f3). Sin embargo, de cara a los años 2012 y 2013, la financiación para convenios de emergencia está en una situación muy crítica, dado que, con los recortes aprobados por el gobierno, el monto total de los fondos ya comprometidos es casi superior al presupuesto total disponible para la AECID. Ese va ser, sin duda, uno de los retos de los próximos años.

f3

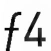
Convenios de emergencia con ONG españolas
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3. 2 Financiación a organismos internacionales

Junto a las ONG, esta es la vía más relevante de canalización de fondos humanitarios.

3.2. 1 Contribuciones a la ONU y otros organismos multilaterales

Como hemos visto más arriba, la aportación más importante que ha realizado la AECID en 2011 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas, concretamente el 71% de todo su presupuesto anual. Dentro de estas aportaciones, (véase gráfico f4) se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, PNUD, ACNUR, UNICEF, OIM, FAO, OCHA, etc.



Contribuciones a organismos internacionales
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.2.2 Contribuciones al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias)

En el gráfico f5 se observa la evolución que ha experimentado España como donante del CERF. Igual que sucede en otro tipo de contribuciones, parece que la actual situación de crisis económica internacional ha afectado gravemente a las contribuciones a este fondo, que se han derrumbado. Mientras que durante los años 2009 y 2010 se ha tratado de mantener un importe cercano a los 40 millones de dólares, en el año 2011 se hizo una aportación de la mitad: 20.091.000 dólares. Y esta tendencia decreciente no se ha quedado aquí, ya que para el año 2012 no hay ninguna aportación prevista, pasando por tanto a aportar 0 € y a desaparecer de la lista de donantes mundiales.

f5

Evolución de las contribuciones de España al CERF (en USD)
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el CERF.

3.2.3 Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

La contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se ha mantenido, a pesar de la crisis económica, en cifras cercanas a la del año anterior: 14.273.630 euros.



ONG	Importe (euros)
Cruz Roja Española	3.000.000,00
Intermón Oxfam	2.500.000,00
Médicos Sin Fronteras España	2.400.000,00
Acción Contra el Hambre	2.000.000,00
Save The Children	1.619.108,00
Cáritas	1.250.000,00
Total	**12.769.108,00**



Organismo	Distribución (euros)	Porcentaje
PMA	31.900.000	35 %
ACNUR	15.600.000	17 %
UNICEF	13.500.000	15 %
PNUD	11.200.000	12 %
FAO	7.000.000	8 %
OCHA	5.000.000	6 %
OMS	5.000.000	6 %
UNMAS	300.000	0 %
Total	**90.050.000**	**100 %**

Como es habitual, el principal receptor de fondos dentro del Movimiento ha sido el CICR –un 96% del total del dinero destinado a todo el Movimiento-. Si lo comparamos con el año anterior, la cantidad ha experimentado un importante aumento ya que ha pasado de 8.000.000 € a 13.750.000. En todo caso, la aportación a la Cruz Roja Española ha disminuido dramáticamente, pasando de los 3.721.772 euros a los 523.630. Este hecho puede deberse a que el año anterior se produjo el terremoto de Haití y la contribución de la OAH al Movimiento estuvo más repartida entre el CICR, la CRE, la CR de Haití y la FICR. Sin embargo, en 2011 no se ha producido ningún desastre natural de tal magnitud, y por tanto, las aportaciones de la AECID han ido destinadas única y exclusivamente al CICR y a la CRE (ver gráfico f6).

f6

Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.3 Distribución geográfica

Un año más, el continente africano ha sido el más financiado con un 54% del total. Mientras tanto, América ha experimentado un importante descenso, pasando del 24%, a tan solo al 6%. Cabe suponer que este hecho se debe a que este año no se han producido emergencias de gran magnitud como el terremoto de Haití (ver gráfico f7).

f7

Principales regiones financiadas en 2011
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

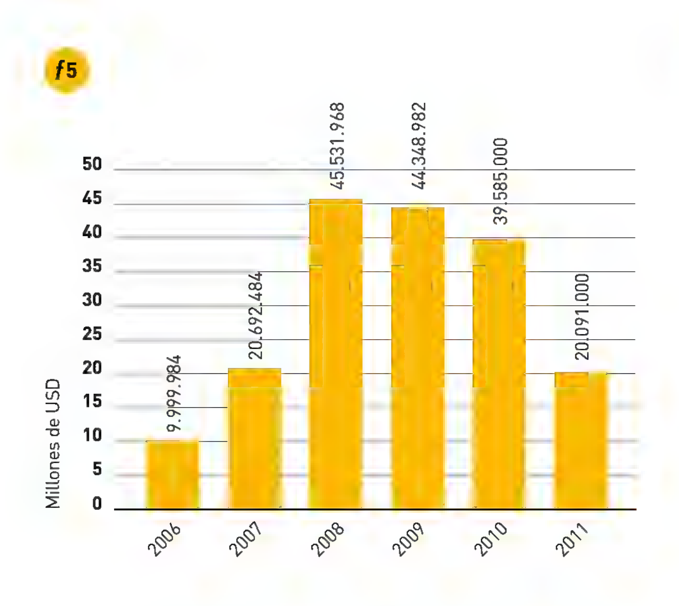
3.3.1 Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano, destaca la financiación a tres países principalmente: **Sudán** con más de 11 millones de euros, **Somalia** con más de 8 millones de euros, y **República Democrática del Congo** con más de 8 millones de euros. Asimismo, destaca la contribución española a la **población saharaui** con más de 5 millones de euros (gráfico f9).

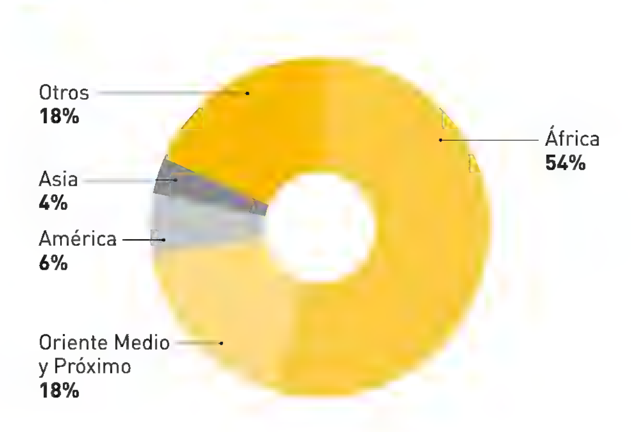
f6

Nombre	Contribución (euros)	Porcentaje
CICR	13.750.000	96 %
CRE	523.630	4 %
Total	**14.273.630**	**100 %**

f5



f7



f8
Distribución de la AH en África
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.3.2
Distribución de la AH en América

Este año, **Haití** se mantiene como uno de los países más financiados con más de 2 millones de euros. Lo acompaña **Colombia** con más de 2 millones. A continuación, presentamos una tabla con el resto de países (gráfico f10).

f9
Tabla: Distribución de la AH en África
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.3.3
Distribución de la AH en otras regiones

En cuanto a la región asiática, tal como se refleja en el gráfico f10, el país que destaca con mayor financiación, igual que el año pasado, es **Filipinas**, con casi 3 millones de euros.

f10
Distribución de la AH en Asia
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Por último, en cuanto a la región del Mediterráneo y Mundo Árabe, el país más financiado ha sido **Libia**, tras las revueltas producidas en ese país en 2011 (gráfico f11).



País	Euros
África Subsahariana	500.000
África no esp.	1.500.000
Camerún	200.000
Centroafricana, Rep.	671.072
Chad	4.800.000
Congo, Rep. Dem.	8.400.000
Costa de Marfil	1.468.946
Etiopía	5.764.783
Guinea	1.000.000
Kenia	2.780.000
Liberia	500.000
Namibia	175.000
Níger	5.858.653
Saharaui, población	5.400.000
Senegal	1.000.000
Somalia	8.780.000
Sudán	11.673.373
Uganda	1.000.000
Yibuti	300.000
Zimbabue	3.722.726
Total	**65.494.553**



País	Euros
América no esp	1.065.000
Colombia	2.700.760,58
Cuba	375.000
Dominicana, Rep.	163.244
El Salvador	395.090
Guatemala	200.000
Haití	2.018.961,72
Nicaragua	50.000
Panamá	148.730,21
Total	**7.116.786,51**



País	Euros
Bangladesh	190.805
Camboya	400.000
Filipinas	2.960.000
Indonesia	200.000
Sri Lanka	400.000
Total	**4.150.805**

f11
Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.4 Avances técnicos en tiempos de crisis

Como hemos venido citando, la OAH ha ido produciendo en los años 2011 y 2012 algunos documentos y propuestas de mucho interés. La edición del Manual de requerimientos mínimos para intervenciones en agua, saneamiento e higiene en emergencias o el proceso similar para un Manual en intervenciones en salud son iniciativas muy interesantes y que han contado con el apoyo del sector. En la misma línea, el énfasis puesto en VARD o el apoyo que desde la Base Logística de Panamá se está dando al Grupo Técnico regional de donantes de AH América Latina son cuestiones originales que no deben ser pasadas por alto. Al mismo tiempo, la OAH está tratando de influir en otras áreas de la AECID, en la importancia de los enfoques de RRD y, más en general, de resiliencia, con algunas aplicaciones prácticas en el caso de la crisis alimentaria en el Sahel.

4 Mirando al futuro

La realidad de la ayuda humanitaria pública española, como la de la ayuda al desarrollo en general, no deja mucho lugar al optimismo. Los responsables políticos que han optado por la vía fácil de "quitar el chocolate del loro" de la cooperación y la ayuda no han sido conscientes de que los recortes en este sector apenas van a influir sobre la reducción de la deuda y, sin embargo, van a tener otros muchos efectos negativos desde diversos puntos de vista. En primer lugar, sobre las poblaciones vulnerables a las que llegaba la ayuda española y que ahora ven empeoradas aún más sus condiciones de vida.

Pero junto a esto, que es lo más importante y que no nos cansaremos de recordar, la reducción tan brutal de la ayuda tiene otros efectos que tal vez puedan entender mejor nuestros mandatarios. Uno de ellos es el riesgo evidente de perder la credibilidad internacional con el riesgo de "perder el sitio". Resulta curioso oír hablar de la necesidad de promoción de la Marca España y de la imagen exterior de nuestro país, sin ser conscientes del perjuicio en términos de imagen que tienen los recortes en la cooperación. Queremos ser miembros del Consejo de Seguridad de la ONU y recortamos a cero algunas de las contribuciones a las agencias de desarrollo y humanitarias. O hacemos llamamientos encendidos ante las necesidades humanitarias en la guerra de Siria, pero financiamos pobremente a los organismos allí presentes. Junto a esto, se corre el riesgo de tirar por la borda todos los esfuerzos hechos durante años por ONG, cooperantes, profesionales, voluntarios que han ido aquilatando una experiencia como sector que no parece ser valorada por las autoridades de nuestro país. La ayuda española estaba alcanzando una masa crítica y un cierto reconocimiento exterior que ahora corre el riesgo de perderse, tanto en lo que afecta a las administraciones públicas –con la cooperación descentralizada en proceso de "jibarizacion"- como a las ONG. De este modo, los avances conceptuales y técnicos, así como la experiencia y el saber experto, la "experticia", corren el riesgo claro de quedar despilfarrados.

¿Retos?, sin duda innumerables. Pero el primero y más importante debe ser el de asumir la necesidad de continuar, mantenerse, no abandonar, luchar y convencer de que la acción humanitaria es necesaria y que debe seguir en tiempos de crisis, pues si no la recuperación posterior será más difícil ¿No hemos defendido y defendemos el concepto de resiliencia? Pues seamos resilientes.



País	Importe
Afganistán	2.000.000
Egipto	100.000
Kenia	2.000.000
Líbano	450.000
Libia	6.978.314,87
Pakistán	4.000.157
Palestinos, Territorios	3.745.052
Siria	300.000
Turquía	64.400
Yemen	2.251.156
Total	**21.889.079,87**



Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2012-2013: instalados en la crisis

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria
Madrid, noviembre de 2013

.Capítulo 2.

La acción humanitaria española en 2012 y 2013



Capítulo elaborado por **Celia Agulló Pastor**
(Investigadora del IECAH) y **Francisco Rey Marcos**
(Codirector de IECAH)

1 Introducción

La acción humanitaria pública española comenzó a experimentar un gran retroceso en los años 2010 y 2011 que ha continuado durante 2012 y 2013. Si en la década anterior las cifras de ayuda humanitaria habían ido incrementándose progresivamente, el inicio de la crisis económica ha ido teniendo efectos letales sobre este instrumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que se ha reducido en cifras mayores que el conjunto. Y las previsiones para 2014, pese a un leve crecimiento, no son muy buenas. De hecho, como veremos en detalle, algunos gastos humanitarios han sido posibles en estos años porque quedaban ciertos remanentes no gastados de años anteriores. Remanentes que desaparecerán en 2014.

En el año 2013 inició su andadura el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 y, aunque finalmente se consiguió una redacción aceptable y de cierta continuidad respecto a los avances anteriores, las cifras de los recortes son tan grandes que la buena voluntad de muchos de los gestores de la ayuda humanitaria española no parece que vaya a ser suficiente para el mantenimiento digno de este instrumento de nuestra cooperación. El desplome de la cooperación descentralizada y la concentración de los fondos privados en unas pocas, cada vez menos, ONG especializadas, unido al retroceso en la atención ciudadana, salvo en las grandes emergencias, no son buenas señales para el futuro.

Los efectos de este gran retroceso se han manifestado con claridad en la escasa respuesta de la cooperación pública española a los dos últimas graves crisis humanitarias en las que se supone son áreas geográficas prioritarias para nuestra cooperación y nuestra acción exterior: Siria y Filipinas. La escasa capacidad de reacción, más allá de la retórica, al desastre ocasionado por el tifón Haiyan es la mejor muestra del impacto de estos recortes en la acción humanitaria española.

1.1 Aterrizando a la realidad

La financiación de los donantes del CAD de la OCDE aumentó en mil millones de dólares en 2010 —aumento que se debió al incremento en el gasto dirigido a las principales crisis en Haití y Pakistán— y después volvió a caer 266 millones de dólares hasta los 12 mil millones de dólares en 2011. La financiación de otros gobiernos no pertenecientes al CAD de la OCDE aumentó en 156 millones de dólares en 2010 y disminuyó en 229 millones de dólares en 2011. 2012 ha sido un año caracterizado por una reducción tanto del número de víctimas mortales como de personas afectadas a raíz de las catástrofes naturales, en comparación con el promedio anual de la década anterior (2002 – 2011). Estos datos constituyen una buena noticia dado que ponen de manifiesto la ausencia de desastres a gran escala, tales como los acontecidos en 2004 con el tsunami en el Océano Índico o en 2010, con el terrible terremoto que asoló Haití o las grandes inundaciones en Pakistán.

Atendiendo a los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres) y de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres), durante el año 2012 se produjeron 357 desastres naturales de diferente magnitud que dejaron un balance de, aproximadamente, 9.655 víctimas mortales y afectaron a más de 124,5 millones de personas en todo el mundo[1]. De ellas, un 53% resultó afectada por inundaciones, un 27% por sequías y un 16% por tormentas. Tal y como viene sucediendo años anteriores, Asia fue el continente más afectado con el 40, 7% de los desastres de gran magnitud registrados en el año y el 64,5% de las víctimas.

Asimismo, en 2012 se contabilizaron 38 conflictos armados, cifra algo inferior a la de años anteriores[2]. No obstante, dichos enfrentamientos tuvieron un grave impacto sobre la sociedad civil, con incesantes violaciones de sus derechos humanos.

1 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM – DAT.

2 ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), *Alerta 2013! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz,* Barcelona: Icaria Editorial, enero 2013. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/13/alerta13e.pdf

Cuatro son los escenarios que protagonizaron tales enfrentamientos, a saber:
Siria, Afganistán, Irak y Pakistán, con Somalia, Palestina o Colombia como crisis humanitarias de larga duración. A esto, cabe sumarle la crisis alimentaria en el Sahel y la reconstrucción de Haití que dejan latente la urgente necesidad de hacer frente a la respuesta a las crisis con especial atención a los enfoques de RRD y resiliencia, importantes retos de futuro en el marco de la acción humanitaria, entre otros.

La crisis siria, que analizamos en detalle en otras páginas, ocasionó una cierta respuesta tanto en 2012 como en 2013 por parte de la cooperación española, pero de ningún modo del alcance de crisis anteriores. Los datos de 2013, aunque provisionales, muestran una continuación de esta tendencia, pero un agravamiento del impacto de fenómenos como el tifón Haiyan en el archipiélago filipino.

2
Panorama de la acción humanitaria española en 2012 y 2013

El brutal recorte de los fondos dedicados a acción humanitaria ha marcado estos dos años y ha supuesto un gran paso atrás en el peso de nuestra cooperación en el mundo. El gobierno no ha considerado la política de cooperación como una prioridad y la reducción porcentual de los recortes en esta materia han sido mayores, incluso, que en otras políticas sociales. Solo ahora, y vinculado con los intentos de nuestro gobierno de formar parte del Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2015, el presidente Rajoy ha puesto énfasis en sus discursos en la ONU en la importancia de la cooperación e, incluso, ha presumido de los avances de los años anteriores...
en el periodo del presidente Zapatero.

Estos recortes de los fondos del gobierno central, unidos a los de la cooperación de las Comunidades Autónomas, han tenido un impacto muy grande sobre las poblaciones afectadas por desastres o conflictos en zonas tradicionales de presencia de organizaciones españolas. Y sobre las propias organizaciones que habían dado importantes pasos hacia su madurez y su profesionalización.

2.1
El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2012

El PACI 2012 ha sido el último instrumento de planificación anual de este tipo, al haberse decidido que pase a realizarse de forma bianual, pues la coincidencia de diversos documentos de planificación con contenidos muy similares no ha aportado gran cosa a la claridad de nuestra cooperación. La decisión, por tanto, puede parecer razonable pero disminuye aún más el seguimiento y control parlamentario de la cooperación. La discusión de los PACI y sus informes de seguimiento ha sido siempre una oportunidad de debate sobre estas materias en el Parlamento que se disminuye a partir de ahora.

En cualquier caso, este último PACI incluía solo unas líneas sobre la acción humanitaria, al final del documento y con un carácter marginal.

> La reducción del presupuesto en lo tocante a la ayuda humanitaria ha obligado a la Oficina de Acción Humanitaria a reducir el número de contextos en los que la Agencia trabaja. Durante el año 2012, España centrará sus esfuerzos en mantener su presencia en aquellos contextos en los que, siguiendo el principio de reparto de tareas, resulte un donante esencial, así como donde ningún otro donante pueda asumir su papel en caso de una retirada de nuestros fondos, centrándonos en programas de ayuda humanitaria en África del Oeste, América Latina, el área mediterránea y Filipinas, así como respondiendo a las emergencias sobrevenidas en la medida en que España disponga de recursos y de valor añadido.

Fuente: Apartado IV.6 del PACI de 2012

Por vez primera, se explicitan las áreas geográficas prioritarias, lo que, aunque vaya en dirección diferente a otros documentos de la ayuda humanitaria española de carácter más universalista, no deja de ser razonable en los momentos actuales. En efecto, aunque la ayuda humanitaria no debe ser dirigida por criterios exclusivamente geográficos, sí parece oportuna una cierta concentración de recursos en ciertas áreas donde, por experiencia e implantación, se pueda dar un cierto valor añadido, y siempre en coordinación con otros donantes.

2.2
Plan Director 2013 – 2016

El proceso de elaboración del Plan Director sirvió para corregir algunas de las deficiencias de los borradores iniciales que ya habíamos mencionado en el Informe anterior, y la versión finalmente aprobada puede considerarse suficiente para definir el papel que la acción humanitaria debería jugar en nuestra cooperación. Finalmente, el apartado de acción humanitaria se incorpora en el "qué vamos a hacer" y no el "cómo lo vamos a hacer", en el punto II.7 "Responderemos a las crisis humanitarias con calidad".

El IECAH participó muy activamente en las propuestas de corrección del Plan Director y en los seminarios realizados al respecto. Algunas de las cuestiones más destacables del Plan Director serían:

70. La Acción Humanitaria española reafirma su compromiso con los principios humanitarios de independencia, humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como las Directrices de Oslo, los Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. La AH española buscará, tanto su aplicación en su propia política y programas de cooperación como su promoción en el contexto español (otras administraciones públicas y actores privados) y en los foros internacionales.

71. En general, la AH española se articulará esencialmente en torno a:

- Una respuesta basada en necesidades humanitarias y no por otros criterios (políticos o de prioridad geográfica) priorizando la intervención en favor de poblaciones en base a su vulnerabilidad.
- El impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del DIH.
- La promoción de la protección del espacio humanitario.
- La asunción de la coordinación y liderazgo de la AH prestada por cualquier administración pública del estado (de ámbito nacional, autonómico y local).
- La asunción de un rol de facilitador de procesos que refuercen la ayuda humanitaria.
- En aquellos escenarios que sea necesario, la cooperación española utilizará el enfoque VARD como modo de mejorar la coherencia de actuaciones y el establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda.

En definitiva, el Plan Director 2013-2016 no ha supuesto grandes cambios respecto a documentos previos y, aunque no concede una gran importancia a esta modalidad de ayuda, tampoco toma decisiones en contra de los consensos alcanzados anteriormente y reflejados en compromisos internacionales. Puede, por tanto, considerarse como un marco suficiente que deberá ser concretado en materia de cifras.

2.3
Qué nos dicen las cifras[3]

Es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a la acción humanitaria ha experimentado un gran descenso durante el año 2012, lo que continúa siendo algo preocupante. **Se han imputado como acción humanitaria 72.030.596,28 euros frente a los 216.222.293 de 2011 o los 356.098.868 de 2010. La reducción respecto de 2011 es de casi un 70% y de un 80% respecto a 2010. Ello supone casi un 4,54% del total de la AOD, cifra muy por debajo de la media de otros años y de la media de los donantes que se sitúa en torno al 10%.** De ellos, unos 55.592.058,00 euros (según documento datos OAH) se han canalizado a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Algunos de esos fondos son remanentes de ejercicios presupuestarios anteriores.

La acción humanitaria, como vemos, ha experimentado una reducción mayor que el conjunto de la AOD, lo que no parece encontrar fácil justificación.

3 La información ha sido extraída del llamado "volcado" de datos de la AOD 2012 que elabora la SGCID (anterior oficina de la DGPOLDE).



f1

Evolución de la AOD neta española (período comprendido entre 2005 y 2012)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

f2

AOD española destinada a acción humanitaria por canales de distribución

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

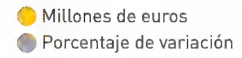
En este contexto de fuerte reducción de la AOD, el componente humanitario, como se ha dicho, se ha reducido en un porcentaje superior al resto con algunos cambios también en los patrones de canalización de los fondos. En cuanto a los canales de distribución de la ayuda, vemos que han sufrido un retroceso por igual, de unos 45.000.000 de euros cada uno, siendo la cooperación multibilateral la más afectada, con 54.891.761,98 euros.

En lo que respecta a la distribución por sectores del CAD, según la tabla que aparece a continuación, sería la siguiente:



f1

Año	Millones de euros	Porcentaje de variación
2012	1.585,85	-46,92%
2011	2.987,88	-33,48%
2010	4.491,84	-5,00%
2009	4.728,05	-0,71%
2008	4.761,69	26,82%
2007	3.754,62	23,57%
2006	3.038,35	25,12%
2005	2.428,36	22,34%







f2

Canal	2011	2012	Variación 2011-2012
Bilateral	75.736.605,00	29.352.470,26	-46.384.134,74
Multibilateral	95.485.688,00	40.593.926,02	-54.891.761,98
Multilateral	45.000.000,00	2.084.200,00	-42.915.800,00
Total	216.222.293,00	72.030.596,28	-144.191.696,72

Cifras en euros

f3

Distribución de la ayuda por sectores CAD y canales de distribución

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Dicha información debe tratarse, desde nuestro punto de vista, con cautela debido a la falta de precisión, en muchas ocasiones, por parte de las entidades públicas a la hora de completar los datos que sirven para el "volcado" (base de datos consolidada de la DGPOLDE), en especial en materia de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) y en tareas de rehabilitación. En todo caso, se observa un claro componente emergencista, frente a una escasa atención a las actividades relacionadas con la reconstrucción y rehabilitación, así como a la RRD.

En este sentido, pese al progreso normativo y conceptual conseguido a partir de la aprobación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) en 2005, así como la consecuente consolidación del término RRD, observamos que su aplicación práctica e incorporación como eje transversal al conjunto de la cooperación al desarrollo sigue siendo deficiente y, por ello, corre el riesgo de que sea vista como algo exclusivo de la acción humanitaria y no como un elemento que, como dice el MAH, debe incorporarse en todas las políticas de desarrollo.

Respecto a la distribución geográfica de la ayuda humanitaria tendríamos:

f4

Acción humanitaria en 2012 por áreas geográficas

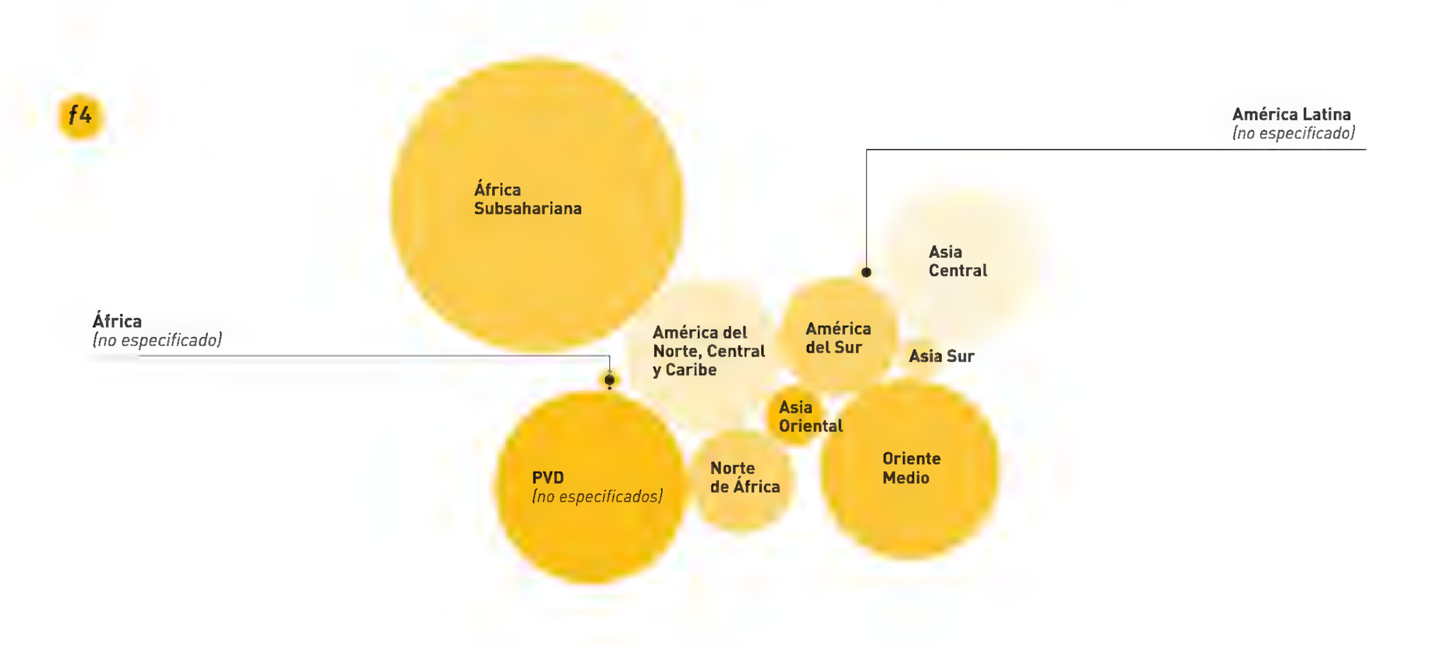
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Si bien somos conscientes del gran desafío al que se enfrenta la cooperación española en unos momentos de fuerte restricción presupuestaria, llama la atención la considerable disminución de fondos que ha experimentado África con respecto al año anterior, dada la situación de inseguridad alimentaria extrema a la que se enfrentó el continente en 2012. No obstante, destacamos los esfuerzos realizados por parte de la cooperación española a la hora de aplicar un enfoque de resiliencia dirigido a las poblaciones vulnerables del Cuerno de África y la región del Sahel (África Subsahariana) con la finalidad de aumentar las capacidades de respuesta de las comunidades ante las crisis humanitarias y que se computó, en su caso, como cooperación al desarrollo.

f3

Sectores CAD	Bilateral	Multibilateral	Multilateral	Total en euros
Ayuda de emergencia	15.990.876,42	37.868.926,02	2.084.200,00	55.944.002,44
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	7.741.053,54	2.500.000,00	0,00	10.241.053,54
Prevención de desastres	5.620.540,30	225.000,00	0,00	5.845.540,30
Total	29.352.470,26	40.593.926,02	2.084.200,00	72.030.596,28

f4



2.3.1
Distribución por organismos implicados

Como podemos observar en el cuadro, prácticamente la totalidad de la ayuda humanitaria de la Administración pública central española ha sido gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) con un 99,9%, y el Ministerio de Defensa con tan solo un 0,02%. Como se analizará en el apartado dedicado a la acción humanitaria de la AECID, la mayor parte ha sido canalizada por la Agencia (55 millones de euros aproximadamente).

*f*5

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes de la Administración General del Estado y vías de canalización (2012)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

De forma más exhaustiva, tendríamos:

2.3.2
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Es el Ministerio el que canaliza la mayor parte de la ayuda en 2012, con 57.689.197,48 euros, pese a que su perfil se reduce de forma drástica respecto a los 207.499.017 euros de 2011. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y la mayoría de las partidas de la multibilateral, como principal ejecutor de la política española en este ámbito. En el apartado siguiente, desarrollamos con más detalle, como es habitual, el trabajo humanitario de la AECID. El resto de las contribuciones multibilaterales y multilaterales han sido canalizadas a través de la SECIPI por valor de 10.584.200,00 euros.



Agentes	Bilateral	Multibilateral	Multilateral	Total en euros
MAEC	19.213.480,48	36.391.517,00	2.084.200,00	57.689.197,48
Ministerio de Defensa	14.279,00	—	—	14.279,00
Ministerio de Economía y Competitividad	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	19.227.759,48	36.391.517,00	2.084.200,00	57.703.476,48

2.3.3
Otros Ministerios

En el año 2011 se imputó al Ministerio de Defensa 26.338,00 euros como ayuda humanitaria; en 2012 esta cifra ha quedado reducida prácticamente a la mitad, con 14.279,00 euros correspondientes a cursos de formación en emergencias en América Latina, en concreto, en materia de prevención de desastres.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Competitividad no ha contabilizado ningún euro en materia de AH a diferencia de otros años, como en 2010 que contabilizó 88 millones de euros o en 2009 con 121 millones.

2.3.4
Otros agentes: Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades

En un creciente proceso de reducción de fondos, las Comunidades Autónomas han contabilizado 12.978.376,10 euros como ayuda humanitaria, las entidades locales 1.317.574,28 euros y las universidades 31.769,42 euros.

No obstante, y como algo singular, cabe mencionar la iniciativa impulsada por parte del Principado de Asturias, en concreto, la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo, ya que en julio de 2013 publicó su propia Estrategia de Acción Humanitaria destinada a orientar las acciones a llevar a cabo en materia de ayuda de emergencia y acción humanitaria, incluidas en las políticas de cooperación asturiana al desarrollo y con la finalidad de incluirlo en el Plan Director 2013-2016 de su Agencia.

f6

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes y vías de canalización (2012)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En este contexto de reducción de fondos, ha sido positiva la iniciativa de crear un fondo común para cuestiones humanitarias en el que pudieran participar la Administración central, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y otros actores. La AECID lo está promoviendo con convicción y la experiencia de la coordinación de la respuesta en el caso del desastre de Filipinas debería servir para acelerar esta cuestión.



		Tipo Agente			
Sector CAD	Modo Canalización	Administración General del Estado	Comunidades Autónomas	Entidades Locales	Universidades
700 - Ayuda de emergencia	Bilateral				
	Multibilateral				
	Multilateral				

2.4 La evaluación de la acción humanitaria: asignatura pendiente

Pese a estar prevista en diversos PACI e incluso haberse presupuestado y elaborado unos primeros Términos de Referencia, la evaluación global de la acción humanitaria española no se ha realizado y todo parece indicar que no se va a realizar en el próximo futuro. En estos dos años se han realizado algunas evaluaciones de proyectos o Convenios pero casi ninguna se ha publicado y las lecciones aprendidas, por tanto, son escasas.

El 10 de julio de 2013, el Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), Gonzalo Robles presentó en Casa América la Política de Evaluación de la Cooperación Española y el Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014, que da cumplimiento a los compromisos establecidos en el IV Plan Director de la Cooperación Española.

- Política de Evaluación de la Cooperación Española

  Este documento sienta las bases de la función de evaluación en nuestro sistema de cooperación, promoviendo la calidad y utilidad de las evaluaciones. Supone una actualización de documentos anteriores de la cooperación española y trata de impulsar "la cultura de evaluación" en todo el sistema.

- Plan Bienal de Evaluaciones 2013 – 2014

  El documento incluye las evaluaciones de AECID y SGCID y del resto de la AGE, así como las previsiones de los actores de cooperación descentralizada. A primera vista, supone un listado muy ambicioso (475 evaluaciones en el bienio) en el que se incluyen evaluaciones de muy diverso tipo. Desde un instituto como el IECAH hemos destacado que resulta sorprendente el escaso peso que parece tener la evaluación en el ámbito humanitario. En el capítulo dedicado a evaluaciones en otros ámbitos o sectores tan solo se incorporan tres en el humanitario y las tres dentro de un apartado de "acción humanitaria y su articulación con desarrollo", vinculadas con resiliencia. ¿Y la acción humanitaria per se?

3 La acción humanitaria de la AECID en 2012

3.1 Introducción

En el presente apartado realizamos un análisis cualitativo y cuantitativo de la acción humanitaria (AH) llevada a cabo por la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID durante el año 2012 y principios de 2013. Para su elaboración, hemos utilizado los datos directamente proporcionados por la OAH, así como se han consultado otras fuentes oficiales como las de la SGCID del MAEC y el CAD – OCDE.

Dado el momento de crisis económica internacional que estamos viviendo, el monto gestionado por la AECID para el año 2012 ha experimentado un descenso considerable, al igual que el conjunto de la ayuda humanitaria pública española suponiendo, por lo tanto, una pérdida de peso en el panorama internacional humanitario.

Hay que decir, sin embargo, que en este periodo la OAH inició un proceso de elaboración de su Plan Operativo de Acción Humanitaria 2013-2014 (POAH) en un ejercicio de concreción de sus prioridades geográficas y sectoriales que es muy valioso. Al mismo tiempo, la OAH ha continuado con sus iniciativas de mejora de calidad y de aplicación de estándares en diversos sectores.

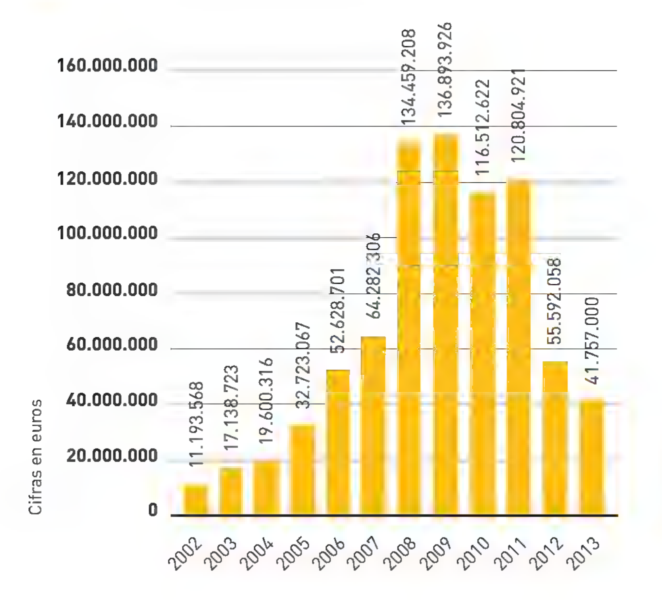
3.2 La OAH en cifras

Durante el año 2012, el presupuesto para ayuda humanitaria gestionado por la OAH ha sido de **40.815.179,00** euros. **El presupuesto anual gestionado por AECID en AH ha sido de 55.592.058,00 euros**, experimentando un importante descenso tal y como podemos ver en el gráfico que aparece a continuación (f7). Con respecto al año anterior, la AECID ha visto reducido sus recursos en aproximadamente un 54%. Y eso, considerando que se han podido utilizar fondos remanentes no gastados de ejercicios anteriores.

f7
Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH hasta 2013
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID). El dato de 2013 es provisional.

Justo en unos momentos en los que la OAH iba ganando peso como mecanismo central de canalización y gestión de los fondos de AH, estos recortes suponen un paso atrás muy considerable.

Esta reducción afectará a las capacidades humanas y técnicas que comenzaron a desplegarse en los últimos años, por no mencionar las iniciativas en materia de calidad, transparencia y rendición de cuentas así como las normas de actuación sectorial que se estaban desarrollando, poniendo en peligro a todos aquellos actores que han demostrado su eficiencia como ejecutores y que han representado la política pública de la cooperación española: la AECID y el sector de las ONG especializadas.



3.2.1 Canalización y distribución de fondos

Durante el año 2012, ha habido importantes variaciones en materia de canalización y distribución de fondos con respecto al año anterior.

El grueso de la ayuda española ha ido destinada a las agencias de Naciones Unidas, aumentando ligeramente con respecto al año anterior, de un 71% a un 84%. Sin embargo, el porcentaje destinado a las ONG se ha visto reducido, pasando de un 24% en 2011 a un 16% en 2012, lo que no son buenas noticias para el sector tan perjudicado por la crisis económica y la consecuente reducción de los fondos gubernamentales destinados a cooperación al desarrollo.

En 2012, la OAH activó diversos convenios de emergencia con Cruz Roja Española, Acción Contra el Hambre, Médicos Sin Fronteras – España, Cáritas, Intermón Oxfam y Save The Children, por un importe de **5.246.000,78** euros. Si comparamos esta cifra con la del año anterior (12.769.108 euros) llama la atención que estos fondos canalizados a través de las ONG queden reducidos a mucho más de la mitad en relación con el año anterior, teniendo en cuenta el papel primordial que desempeñan a la hora de acceder a las víctimas. Pese a dicha disminución, se ha mantenido la diversidad de ONG españolas que han accedido a financiación por convenios de emergencia.

Dicho esto, queremos poner de manifiesto nuestra gran preocupación por la financiación para estos convenios de cara a los años venideros, dado que se enfrentan a una situación muy crítica teniendo en cuenta que, con los recortes aprobados por el gobierno, el monto total de los fondos ya comprometidos prácticamente supera al presupuesto total disponible para la AECID.

Por otro lado, destacamos el hecho de que se vuelva a hacer uso del FONPRODE (10.000.000 euros) para contribuciones voluntarias a ciertos organismos como el PNUD (6.000.000 euros), el CERF (2.000.000 euros) y la UNRWA (2.000.000 euros) en materia humanitaria.
El uso de este instrumento, previsto para otras cuestiones y básicamente para ayuda reembolsable, no se explica más que por disponibilidad presupuestaria de esas partidas y por la necesidad de asumir esos pagos a organismos internacionales. Entendemos que se ha hecho por esos motivos excepcionales y que no deberá continuar en el futuro.

f8
Convenios de emergencia con ONG españolas en 2012
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.2.2 Financiación a organismos internacionales

Junto a las ONG, ésta constituye la vía más relevante de canalización de fondos humanitarios.

Contribuciones a la ONU y otros organismos multilaterales

Como hemos visto más arriba, la aportación más relevante que ha realizado la AECID en 2012 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas, concretamente el 84% de todo su presupuesto anual. Dentro de estas contribuciones a los organismos internacionales (véase gráfico f10) se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, PNUD, ACNUR, UNICEF, OCHA, FAO, etc.

Una parte considerable de las intervenciones que ejecutaron los organismos internacionales durante 2012 fue financiada gracias a los recursos preestablecidos en los fondos humanitarios de 2011 por un total de 23 millones de euros. Más de la mitad de dicha financiación se destinó al cumplimiento con los acuerdos logrados con el PMA para la puesta en marcha, durante un período de 4 años, de una plataforma logística de ayuda alimentaria en Las Palmas de Gran Canaria, además de la apertura de una sede del PMA en Madrid.

f9
Contribuciones a organismos internacionales
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Es destacable que tras años de contribuciones al CERF (Fondo Central de Respuesta Emergencias) de la ONU, que llegaron a ser de 40 millones de dólares en el año 2010 o de 20 millones de dólares en el año 2011, en el año 2012 no aparece consignada ninguna cantidad. Esta reducción a cero de las contribuciones a este tipo de organismos, cosa que ha sucedido en otros fondos multilaterales, está siendo muy perjudicial, además, para la imagen de nuestro país como donante poco fiable.

Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

La contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se ha reducido prácticamente a la mitad, pasando de 14.273.630 euros a 7 millones de euros.

Como es habitual, el principal receptor de fondos dentro del Movimiento ha sido el CICR (un 71% del total del presupuesto destinado a todo el Movimiento). Si lo comparamos con el año anterior, dicha cantidad ha experimentado una importante reducción, ya que ha pasado de 13.750.000 euros a 6.000.000. En todo caso, la aportación a la Cruz Roja Española se ha incrementado, pasando de los 523.630 euros en 2011 a 1.500.000 el año pasado con proyectos destinados, principalmente, al fortalecimiento de las capacidades de la redes de gestión del riesgo (siendo Cuba una de las áreas geográficas destacadas, tras el paso de Huracán Sandy), así como para las mejoras en seguridad en los Campamentos de Refugiados Saharauis, tras el secuestro de tres cooperantes en octubre de 2011 y la situación de inseguridad en la región del Sahel.

f8

ONG	Importe (euros)
Cruz Roja Española	1.500.000,00
Intermón Oxfam	1.000.000,00
Médicos Sin Fronteras España	1.069.121,78
Acción Contra el Hambre	500.000,00
Save The Children	676.879,00
Cáritas	500.000,00
Total	**5.246.000,78**

f9

Organismo	Distribución (euros)	Porcentaje
PMA	10.500.000	30%
UNICEF	5.791.272	17%
PNUD	6.000.000	17%
ACNUR	3.400.000	10%
OCHA	9.250.000	26%
OPS	109.907	0%
Total	**35.051.179**	**100%**

*f*10

Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.2.3 Distribución geográfica

En lo referente a la distribución geográfica, del total de intervenciones aprobadas en 2012, la mayor parte se dirigió a África Subsahariana (Cuerno de África y África Occidental) con un 46% del total, seguido por el Mediterráneo y Mundo Árabe (32%), América Latina (subrayando las intervenciones llevadas a cabo en Colombia) que ha experimentado un ligero aumento con respecto al año pasado (pasando de 6% a 18%) y, finalmente, Asia, con dos intervenciones en Filipinas.

*f*11

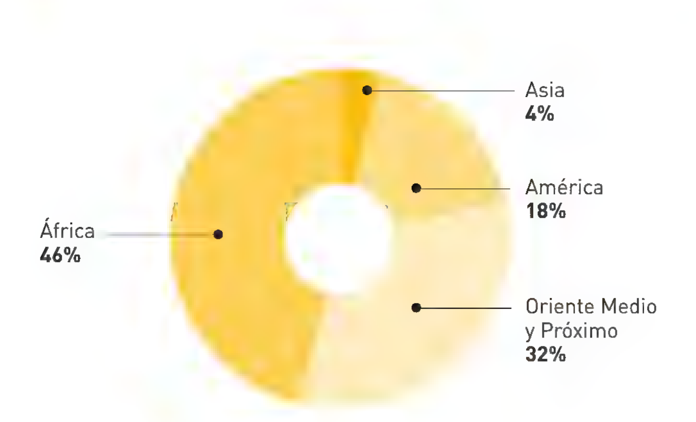
Principales regiones financiadas en 2012

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

*f*10

Nombre	Contribución	Porcentaje
CICR	6.000.000	71%
FICR	1.000.000	12%
CRE	1.500.000	18%
Total	**8.500.000**	**100%**

*f*11



Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano, destaca la financiación a **Níger,** con 2 millones de euros y le siguen dos países cuya contribución española ha sido de 1,5 millones de euros: **Malí** y **Sudán.**

*f*12

Distribución de la AH en África

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Distribución de la AH en América

El conjunto de América Latina recibió 3.664.000 euros. Este año ha sido la Región Centroamericana con acciones de carácter regional, precisamente, la que mayor financiación ha recibido, con 2 millones de euros. Lo acompaña Colombia, con 1,2 millones de euros. El resto de acciones en la región han sido de muy escasa magnitud.

Distribución de la AH en otras regiones

En lo que respecta a la región asiática, el único país que ha recibido financiación en el año 2012 por parte de España ha sido **Filipinas**, con 800.000 euros (en 2011 fue el país que mayor financiación recibió también, con casi 3 millones de euros) en materia de RRD (con énfasis en gobernabilidad local) y apoyo a actividades de coordinación de OCHA. A la hora de cerrar el Informe, estamos a la espera de conocer las cifras reales finales de la contribución pública española.

*f*12

País	Importe (euros)
Chad	250.000
Malí	1.510.400
Níger	2.039.600
Etiopía	1.000.000
Kenia	400.000
Somalia	1.000.000
Sudán	1.500.000
Sudán del Sur	750.000
Congo, Rep. Dem.	1.200.000
Total	**9.650.000**

Por último, en lo referente a la región del Mediterráneo y Mundo Árabe, el país más financiado ha sido **Argelia (en realidad los campos de refugiados saharauis en Tinduf).** La financiación se mantuvo tras el secuestro de las tres cooperantes en octubre de 2011 y, por lo tanto, la situación de inseguridad en la región. Para ello, un grupo técnico de la AECID mantuvo una serie de conversaciones coordinadas y trabajó de forma conjunta con Autoridades Saharauis y diversas ONG españolas que llevan a cabo tareas humanitarias en el terreno, con el objetivo de determinar un Marco de Seguridad que se hizo efectivo en noviembre de 2012.

*f*13
Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

La respuesta a la crisis siria la analizamos a fondo en el artículo siguiente del Informe.

3.2.4 Algunas cifras provisionales sobre 2013

En lo que respecta a los fondos destinados por la Oficina de Acción Humanitaria, 2013 ha sido un año que todavía ha podido gozar de los remanentes del año anterior. Sumando éstos y los montos de ayuda por prioridad geográfica, las aportaciones concretas a crisis que no son de prioridad para la OAH y la financiación a fondos globales, la Oficina de Acción Humanitaria ha desembolsado un total de **41.757.000 de euros en 2013**. No se contabilizan, por el momento, los fondos dedicados a la respuesta al tifón Haiyan en Filipinas de noviembre de 2013.

*f*14
Montos destinados a las crisis de prioridad geográfica para la OAH en miles de euros en 2013
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID). Como el resto de cifras de 2013 debe tomarse como provisional.

En espera de cerrar los datos de 2013, es preciso reconocer el esfuerzo de concentración en ciertas regiones buscando un mayor impacto y valorando el valor añadido de la presencia de la AECID.

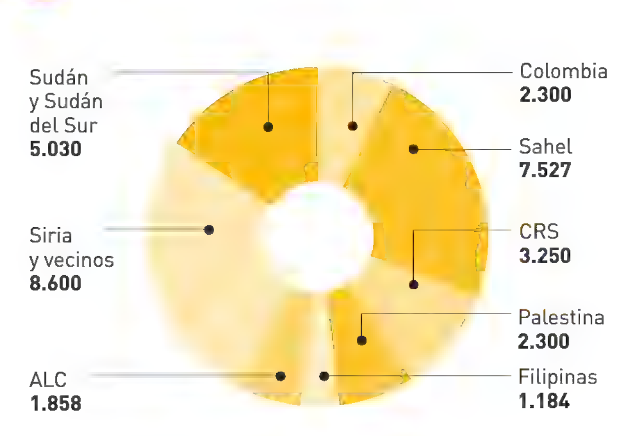
3.3 Algunos hitos relevantes por orden cronológico

En abril de 2012, la Agencia presenta la **Programación Humanitaria** para ese año incluyendo las lecciones de la experiencia anterior —recogidas en la parte del Balance de Resultados de la OAH 2011— y tomando en cuenta el nuevo marco presupuestario. La Programación Humanitaria para 2012 incluyó la clasificación de los contextos humanitarios en cuatro categorías para la asignación prioritaria de fondos que orientó, en parte, las decisiones de financiación tomadas durante el año 2012.



País	Importe (euros)
Argelia (Sáhara)	3.950.000
Jordania	600.000
Palestinos, Territorios	500.000
Siria	700.000
Yemen	1.000.000
Total	**6.750.000**





3 de julio de 2012. Manual básico de agua y saneamiento en situaciones de emergencia

El Manual establece los requisitos básicos para las actuaciones de emergencias en el ámbito de agua, saneamiento e higiene. Es el resultado de un proceso participativo en el que las organizaciones humanitarias vuelcan las lecciones aprendidas en sus intervenciones en emergencias internacionales

Con esta publicación, la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID ofrece una guía para todos los agentes del sector humanitario en la que encontrar los requisitos mínimos necesarios para actuar en este sector, consensuados por todos los actores humanitarios que conforman la cooperación española y en el que se integran las normas del Proyecto Esfera y las directrices y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. Estas recomendaciones están encaminadas a conseguir la formación continua y actualizada del personal de intervención, la adquisición y el mantenimiento de equipos materiales y el desarrollo de protocolos de actuación que permita una rápida capacidad de despliegue.

El Manual responde, así, a la necesidad de desarrollar una estandarización de criterios, de forma que se garantice una acción humanitaria española de impacto y calidad en las intervenciones de agua, saneamiento y promoción de higiene en situaciones de crisis.

De igual modo, la AECID ha estado trabajando en un Manual para salud en emergencias.

A finales de 2012, se elabora el Plan Operativo Anual 2013 – 2014, en el que se establecen los resultado esperados, incluyendo la concentración en contextos (pasando de 25 a 10 sectores entre 2012 y 2013) centrándose en protección, seguridad alimentaria y nutricional, agua —saneamiento y salud y socios, así como la puesta en marcha de un sistema de racionalización del modelo de intervención en emergencias.

Con el Plan se pretende:

- Una especialización más coordinada y más coherente con sus capacidades reales, siempre en función del marco de donantes en el que se desenvuelve (CAD-OCDE; Unión Europea; ONU) y de las relaciones y experiencia en diversos escenarios.
- Una gestión más eficaz, con énfasis en la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso dado a los recursos empleados y sus resultados.
- Una decidida apuesta por reforzar el trabajo en red con la totalidad de los actores humanitarios activos en España (desde los diferentes niveles de la Administración del Estado hasta las ONG, el mundo académico y el sector privado).

Para conseguirlo, la AECID se propone los siguientes objetivos:

- Consolidar la AH de la AECID fundamentando su actuación en los principios humanitarios y en el alineamiento con los marcos y compromisos internacionales suscritos por nuestro país, reforzando su complementariedad respecto de otros actores, optimizando el empleo de los recursos invertidos y mejorando tanto la calidad en la identificación de necesidades y la respuesta, como su seguimiento y rendición de cuentas.
- Perfilar la respuesta humanitaria de la AECID en torno a sectores prioritarios en los que la Cooperación Española para el Desarrollo (CED) aporte un valor añadido más allá del apoyo estrictamente financiero (institucional, técnico, operativo...), concentrando su apoyo directo a un número más reducido de socios y de contextos geográficos. La colaboración con los socios debe hacerse de forma más estratégica y el seguimiento de la evolución de los diversos contextos geográficos en los que se actúe debe profundizarse y hacerse de modo continuado.
- Promover el rol de la AECID como facilitador de procesos en los que se apoye la incorporación, el desarrollo y la consolidación de diversos actores en tareas humanitarias. Se pretende así potenciar, en general, el esfuerzo de los agentes humanitarios tradicionales (y de la CED, en particular), por medio de la suma de recursos (humanos y financieros), pero también de enfoques y planteamientos que ayuden a abrir el espacio humanitario.

En 2012, se lleva a cabo una reflexión interna en la AECID sobre la especificidad de los instrumentos de la AH, así como sobre los espacios en los que debe existir una coordinación entre actores humanitarios y de desarrollo. Se crea, para este fin, el Grupo de Trabajo sobre el vínculo entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) que centró su atención en las iniciativas sobre resiliencia en el Sahel y la posibilidad de definir acciones conjuntas con el objetivo de incrementar las capacidades de respuesta de las comunidades ante las crisis humanitarias. Este ejercicio de trabajo contribuyó a reforzar los vínculos, en clave interna, entre la OAH y las unidades geográficas de la AECID, que realizaron misiones conjuntas y trabajaron de forma transversal en asuntos como el análisis y el enfoque de seguridad en los Campamentos de refugiados Saharauis y en el Sahel.

4 Mirando al futuro

Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 no permiten ser muy optimistas en lo que respecta a la cooperación ya que las cifras de AOD se reducen en más de 234 millones de euros, lo que supone una vuelta a niveles de 1990. En materia humanitaria, se prevé un pequeño aumento de 4,5 millones de euros pero con una disminución de los fondos canalizados a través de las ONG. Pero no olvidemos que el componente humanitario se ha reducido en un 80% en los años 2011 y 2012, por lo que esta subida no pasa de ser anecdótica.

Por ello, máxime viendo la incapacidad para sumar fondos a la respuesta internacional al tifón Haiyan, la primera cuestión debe ser la de aumentar la partida o partidas presupuestarias de acción humanitaria en los presupuestos Generales del Estado. En la propuesta del gobierno que está en los trámites parlamentarios entre el Congreso y el Senado, la partida de ayuda humanitaria para la AECID es de poco más de 16 millones de euros, que es a todas luces una cantidad ridícula para poder asumir los compromisos ya adquiridos por nuestro gobierno en esta materia. El IECAH, junto con otras instituciones, ha emprendido acciones para incidir sobre el gobierno en esta línea, no solo para demandar más fondos para la crisis de Filipinas, sino más en general para aumentar el compromiso humanitario de nuestra cooperación[4].

Como hemos manifestado en anteriores ocasiones y hemos tenido oportunidad de manifestar públicamente a las autoridades españolas, la cooperación pública española cuenta con la base legislativa, institucional, los medios y capacidades técnicas y profesionales para seguir siendo un actor humanitario reconocido y que aporte su experiencia en muchos contextos humanitarios. Pero la carencia de fondos y la reducción mucho mayor que la de otras modalidades de cooperación pueden hacer que nuestra ayuda humanitaria sea totalmente irrelevante. Si a esto añadimos la existencia de un grupo de ONG con experiencia y capacidades propias en la materia, y de otros actores e instituciones que pueden sumar sus esfuerzos, sería una irresponsabilidad política tirar por tierra esos esfuerzos.

En cualquier caso, más allá de los aspectos presupuestarios que están marcando todo este periodo, los actores humanitarios españoles debemos fortalecer los lazos con la ciudadanía para recuperar el impulso que la cooperación internacional y la ayuda humanitaria tuvieron no hace mucho. No solo en la respuesta tras las grandes emergencias sino de modo más cotidiano.

4 Puede verse la Carta Abierta al Presidente del Gobierno, D. Mariano Rajoy del 15 de noviembre de 2013, dirigida por diversas organizaciones, entre ellas el IECAH, MSF-E y la CONGDE (Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo) en el siguiente enlace: http://congde.org/contenidos/carta-abierta-al-presidente-del-gobierno-d-mariano-rajoy-sobre-la-emergencia-en-filipinas.html También el artículo de los Codirectores del IECAH en El País de 17 de noviembre http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/15/actualidad/1384542233_163280.html



Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2013-2014:
Una respuesta tardía



Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria
Madrid, noviembre de 2014

•Capítulo 3•

La acción humanitaria española en 2013 y 2014



Capítulo elaborado por **Francisco Rey Marcos** (Codirector de IECAH) y **Celia Agulló Pastor** (Investigadora del IECAH), en colaboración con **Javier Bombín Bollaín** (Investigador del IECAH).

1
Introducción

Los últimos años han sido especialmente duros para la acción humanitaria española en materia económica. Sin necesidad de volver a ahondar en el costalazo presupuestario, en el que **la acción humanitaria pública española continúa experimentando un fuerte descenso, con un recorte acumulado de más del 80% con respecto a 2011** (hecho sin precedentes entre los donantes), **las previsiones para 2015 siguen sin ser muy alentadoras**. Todo apunta a que la cifra total de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mantendrá un porcentaje muy parecido al de este año, situando a **España** a **niveles de hace 30 años y a la cola de los países donantes**[1]. Y dentro de esta gran reducción de la AOD, la acción humanitaria sigue siendo una de las modalidades de ayuda que más ha sufrido la disminución.

Esto ha hecho y está haciendo que, más allá de las buenas intenciones de muchos de los responsables de la ayuda española y de su innegable compromiso con el trabajo humanitario, la capacidad de la ayuda humanitaria española se esté viendo totalmente desbordada para estar a la altura de las expectativas, ya sea en la respuesta al tifón Haiyan en Filipinas, al cruel conflicto sirio, al agravamiento de la crisis en Gaza o a la crisis del ébola en algunos países de África Occidental. Esa es la cruda realidad en que se está moviendo la ayuda española y en la que no aparecen por el momento señales de cambio.

En el año 2013, inició su andadura el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 y, aunque finalmente se consiguió una redacción aceptable y de cierta continuidad respecto a los avances anteriores, las cifras de los recortes son tan grandes que no parece que dicho documento vaya a ser suficiente para el mantenimiento digno de este instrumento de nuestra cooperación. El desplome de la cooperación descentralizada y la concentración de los fondos privados en unas pocas (cada vez menos), ONG especializadas, unido al retroceso en la atención ciudadana, salvo en las grandes emergencias, no son buenas señales para el futuro.

1 Para más información, véase el documento de la CONGDE sobre los PGE2015 en el siguiente enlace: http://www.congde.org/contenidos/los-pge2015-refuerzan-el-desinteres-del-gobierno-por-una-politica-de-cooperacion-profundamente-debilitada

1.1 Una mirada al contexto

2013 fue un año marcado por grandes crisis humanitarias: en **República Centroafricana** (RCA), una ofensiva rebelde contra la capital Bangui derroca al presidente Bozizé en marzo. Los ataques contra la sociedad civil y los desplazamientos de la población aumentan, y la guerra adopta un sesgo étnico: la huida de miles de musulmanes del país. En noviembre, en **Filipinas**, el tifón Haiyán (considerado uno de los más potentes de la historia) sacude el país, dejando un balance de aproximadamente 7.000 víctimas mortales y 16,1 millones de personas afectadas. Un mes más tarde, en **Sudán,** los enfrentamientos entre nueres y dinkas se disparan agravando aún más el sufrimiento y las necesidades de la población. Solo en **Siria,** como consecuencia de la cruenta guerra, a finales de año la cifra de refugiados se incrementa hasta alcanzar los dos millones de personas (acogidas sobre todo en países vecinos: Jordania, Turquía y Líbano), mientras que el número de desplazados internos asciende a 6,5 millones.

Sin embargo**, en materia de desastres producidos por amenazas naturales, el año 2013 ha sido un año caracterizado por una reducción tanto del número de víctimas mortales como de personas afectadas,** en comparación con el promedio anual de la década anterior (2003 – 2012). También ha registrado los niveles más bajos en términos de impacto humano asociado a desastres de los últimos 16 años.

Atendiendo a los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres) y de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres), **durante el año 2013 se registraron 330 desastres naturales de diferente magnitud que dejaron un balance de unas 20.000 víctimas mortales** (cifra muy por debajo de la media anual del período 2003-2012, con 106.654 fallecidos) **y afectaron a 96,5 millones de personas en todo el mundo**[2] (cifra también inferior al promedio anual de dicho periodo, con un balance de unos 200 millones de víctimas). De ellas, un 51% resultaron afectadas por tormentas, un 33% por inundaciones, un 8% por sequías y un 7% por terremotos.

2 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM – DAT.

Asia, tal y como viene sucediendo durante años, **resultó ser el continente más afectado**, con un 72,4% de víctimas; en concreto, 3 fueron los países protagonistas: **China** (28,5%), **Filipinas** (26,6%) e **India** (17,3%). **La mayoría de las personas afectadas de 2013 fueron víctimas del ciclón Haiyan (conocido localmente como Yolanda), que dejó un balance de 16,1 millones personas afectadas.** A éste le siguió el ciclón Phailin en India (13,2 millones) y, por último, el ciclón Utor/Labuyo en China (8 millones). El total de damnificados de estos tres desastres naturales representó el 38,7% de todos los acontecidos el año pasado.

Si analizamos el estado del mundo en términos de **conflictividad y construcción de paz**[3]**, en 2013 se contabilizaron 35 conflictos armados** (cifra algo inferior con respecto a 2012). La mayoría sucedieron en África (13) y Asia (11), seguidos por Europa (5), Oriente Medio (5) y América (1). Más de una cuarta parte de los conflictos armados ocasionaron un gran impacto sobre la sociedad civil, con niveles muy elevados de violencia, superando el millar de víctimas mortales anuales. El desplazamiento forzado fue uno de los efectos más visibles de éstos.

Los **principales escenarios** fueron: **Nigeria, RCA, RDC, Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Pakistán, Pakistán (Baluchistán), Irak y Siria.** Dos tercios de los conflictos armados se vincularon con la oposición a un Gobierno específico o al sistema de un Estado, aunque los enfrentamientos por el control del territorio o los recursos fue un factor que agravó la mayoría de los conflictos.

El **año 2014** ha seguido una línea aún más preocupante, y el hecho de que por vez primera en la historia se declararan simultáneamente **cuatro emergencias nivel tres en Siria, RCA, Sudán del Sur e Irak**, deja pocas dudas sobre la magnitud de las necesidades y de las demandas sobre la comunidad internacional. Muchas de estas situaciones están tomando, además, un carácter crónico o de larga duración que hace mucho más complejo el quehacer humanitario.

3 ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), Alerta 2014! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona: Icaria Editorial, 2014. Disponible en: http://escolapau.uab.es/img/programas/alerta/alerta/14/alerta14e.pdf

No obstante, desde la perspectiva humanitaria y atendiendo al impacto sobre las poblaciones vulnerables, no son los mega desastres o los conflictos armados de grandes dimensiones los únicos, ni tan siquiera los que más nos ocupan y preocupan. Son la suma de pequeños desastres –el riesgo extensivo como se conoce en el sector- y los muchos conflictos olvidados por los medios de comunicación, los que siguen generando necesidades humanitarias insatisfechas a las que debemos responder. Así, para la ayuda española en su conjunto sigue siendo de gran relevancia la **situación humanitaria en el largo conflicto que sufre Colombia, la situación de los refugiados saharauis en los campos en Tindouf, la inacabable crisis en Palestina, las crisis alimentarias en el Sahel o los efectos de la sequía en algunos países de América Central**.

La cooperación española tomó con el IV Plan Director la decisión de concentrarse en ciertas crisis en las que la ayuda de nuestro país pueda tener un cierto valor añadido y, por tanto, el análisis de estas crisis, algunas de ellas menos mediáticas pero en las que la presencia histórica de las organizaciones españolas es grande, parece fundamental.

2 Panorama de la acción humanitaria española en 2013 y 2014

En este contexto, pocas originalidades ha habido en la ayuda humanitaria española en el periodo que analizamos. Pese a los innegables avances en materia de estructuras, presencia en foros internacionales, capacidades operacionales o fortalecimiento de los recursos humanos (entre otras variables que ya analizábamos en informes anteriores), la falta de músculo presupuestario está haciendo difícil responder con algo de eficacia a las crisis que hemos enumerado más arriba.

2.1 Plan Director 2013 – 2016

En el año 2013 comenzó el periodo de vigencia del nuevo Plan Director 2013-2016. Como decíamos en informes anteriores, el proceso de elaboración del Plan Director sirvió para corregir algunas de las deficiencias de los borradores iniciales y la versión finalmente

aprobada puede considerarse suficiente para definir el papel que la acción humanitaria debería jugar en nuestra cooperación. Finalmente, el apartado de acción humanitaria se incorpora en el "qué vamos a hacer" y no el "cómo lo vamos a hacer", en el punto II.7 "Responderemos a las crisis humanitarias con calidad".

El IECAH participó muy activamente en las propuestas de fortalecimiento del Plan Director y en los seminarios realizados al respecto[4]. Algunas de las cuestiones más destacables del Plan Director serían:

70. La Acción Humanitaria española reafirma su compromiso con los principios humanitarios de independencia, humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como las Directrices de Oslo, los Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. La AH española buscará tanto su aplicación en su propia política y programas de cooperación como su promoción en el contexto español (otras administraciones públicas y actores privados) y en los foros internacionales.

71. En general, la AH española se articulará esencialmente en torno a:

- Una respuesta basada en necesidades humanitarias y no por otros criterios (políticos o de prioridad geográfica) priorizando la intervención en favor de poblaciones en base a su vulnerabilidad.
- El impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del DIH.
- La promoción de la protección del espacio humanitario.
- La asunción de la coordinación y liderazgo de la AH prestada por cualquier administración pública del estado (de ámbito nacional, autonómico y local).
- La asunción de un rol de facilitador de procesos que refuercen la ayuda humanitaria.
- En aquellos escenarios que sea necesario, la cooperación española utilizará el enfoque VARD como modo de mejorar la coherencia de actuaciones y el establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda.

En definitiva, el Plan Director 2013-2016 puede, por tanto, considerarse como un marco suficiente para la ayuda humanitaria española que deberá ser concretado en materia de cifras. Y ese es el problema actual para la cooperación española.

2.2 Comunicación de la Cooperación Española 2013 y 2014

Al haber sido el Plan Anual de Cooperación Internacional 2012 (PACI) el último instrumento de programación de este tipo, la Comunicación 2014 al Parlamento se convierte de facto en el único (o uno de los pocos) mecanismos de seguimiento del Plan Director. En el documento se concretan los tres objetivos que desarrollan el punto 7 del Plan Director "Responderemos a las crisis humanitarias con calidad": atención a crisis específicas y a fondos globales humanitarios; enfoque integrado de intervenciones y focalización sectorial; actuación directa ante crisis súbitas específicamente ocasionadas por desastres naturales. Se consolida así el enfoque hacia crisis específicas y la especialización sectorial como ejes en los que la menguante ayuda española debe centrarse, lo que parece razonable en tiempos de recortes.

2.3 Qué nos dicen las cifras[5]

En un escenario de fuerte reducción de fondos, **durante el año 2013 el monto de fondos de AOD ha experimentado un ligero aumento de un 13% con respecto al año anterior,** con 1.788,52 millones de euros y todo apunta a que en 2014 y 2015, dicha cifra seguirá manteniéndose con leves cambios. Según el Informe de AOD de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica

4 Ver "Propuestas del IECAH para el apartado de acción humanitaria del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016" en: http://www.iecah.org/web/images/stories/documento14.pdf.

5 La información ha sido extraída del llamado "volcado" de datos de la AOD 2013 que elabora la SGCID (anterior oficina de la DGPOLDE).

(SECIPI), "la AOD española alcanzaría en 2015 los 1.813,35 millones de euros de la RNB, lo que significa 74 millones más que en 2014. Este porcentaje sitúa, un año más, la AOD de 2015 en niveles de los años 90 cuando España todavía era un donante incipiente, colocándole muy por detrás de los donantes europeos denominados UE-15"[6].

*f*1

Evolución de la AOD neta española (período comprendido entre 2005 y 2014)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En términos de **acción humanitaria**, no es una novedad que el presupuesto de AOD destinado a AH continúa experimentando una significativa reducción durante el año 2013, lo que sigue siendo muy preocupante y no parece encontrar fácil justificación. Así, **se han imputado como acción humanitaria 38.835.191,85 euros frente a los 72.030.596,28 euros en 2012 o los 216.222.293 de 2011. La reducción respecto de 2012 es de un 47% y de un 83% respecto a 2011.** Ello supone un **2,17 % del total de la AOD**, cifra muy por debajo de la media de otros años. El Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2008 proponía un porcentaje de entre el 7 y el 10% de la AOD lo que es una tendencia en el conjunto de los donantes. El hecho de que el componente humanitario de la ayuda española esté siendo el que más esté sufriendo los recortes hace que la capacidad para responder a muchas de las crisis se vea totalmente condicionada.

Del total, **30.981.609,90 euros**[7] **se han canalizado a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)** y, para este año 2014, se prevé que el presupuesto humanitario total sea de unos 20 millones de euros aproximadamente[8]. Algunos de esos fondos son remanentes de ejercicios presupuestarios anteriores.

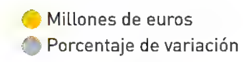
6 Para más información, véase el comunicado publicado por la CONGDE en el siguiente enlace: http://www.congde.org/contenidos/valoracion-de-la-coordinadora-de-los-pge2015

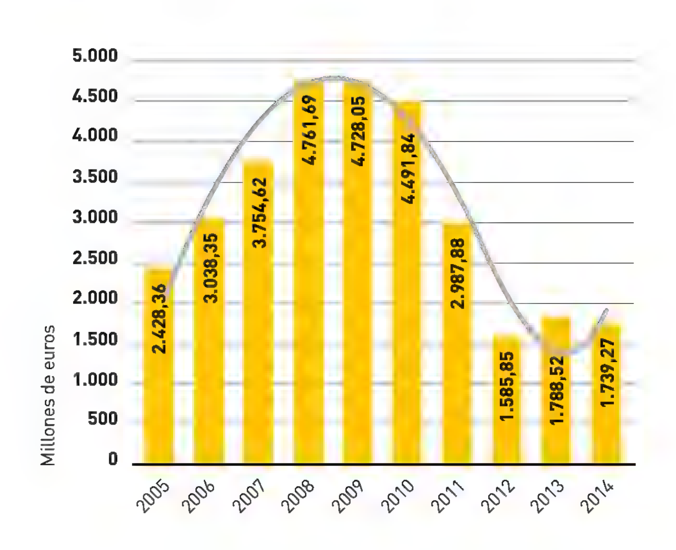
7 Según datos extraídos del volcado de AOD 2013 elaborado por la SGCID.

8 Cifra provisional extraída de un comunicado de la AECID publicado el día 8 de octubre. Para más información, véase el siguiente enlace: http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2014/2014_10/10-08-pge.aspx

*f*1

Año	Millones de euros	Porcentaje de variación
2014	1.739,27	-2,75%
2013	1.788,52	12,77%
2012	1.585,85	-46,92%
2011	2.987,88	-33,48%
2010	4.491,84	-5,00%
2009	4.728,05	-0,71%
2008	4.761,69	26,82%
2007	3.754,62	23,57%
2006	3.038,35	25,12%
2005	2.428,36	22,34%





f2

Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española (período comprendido entre 2001 y 2014)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

España está perdiendo su perfil de donante humanitario que había consolidado en los últimos años. Una muestra de ello es la caída abrupta de los fondos directos destinados al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) de Naciones Unidas que pasaron de 30 millones de euros en 2010, a 5 millones en 2013. Se estima que para 2014, la cifra se reducirá a 2 millones, según la planificación presupuestaria de la OAH (AECID).

En lo que concierne a **los canales de distribución de la ayuda**, observamos un claro **retroceso, siendo la cooperación multibilateral la más afectada, pues ha habido una reducción de 23.740.271,69 euros con respecto a 2012;** a ésta le seguiría la cooperación bilateral, con una diferencia de 8.370.932,74 euros y, por último, la multilateral, con 1.084.200 euros menos que el año anterior.



AOD española destinada a acción humanitaria por canales de distribución (2013)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En lo referente a la distribución por sectores del CAD, según la tabla que aparece a continuación, sería la siguiente:

f4

Distribución de la ayuda por sectores CAD y canales de distribución (2013)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

f2

Cifras en millones de euros

19.792.245 (2001) · 108.076.851 (2005) · 404.300.000 (2008) · 465.036.825 (2009) · 356.098.868 (2010) · 216.222.293 (2011) · 72.030.596 (2012) · 38.835.191 (2013)

2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014



Canal	2012	2013	Variación 2012-2013 (Euros)
Bilateral	29.352.470,26	20.981.537,52	- 8.370.932,74
Multibilateral	40.593.926,02	16.853.654,33	- 23.740.271,69
Multilateral	2.084.200,00	1.000.000,00	- 1.084.200,00
Total	**72.030.596,28**	**38.835.191,85**	**- 33.195.404,43**

f4

Sectores CAD	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Multilateral (Euros)	Total (Euros)
Ayuda de emergencia (720)	12.271.313,89	16.753.654,33	1.000.000,00	30.024.968,22
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación (730)	1.338.185,23	—	—	1.338.185,23
Prevención de desastres (740)	7.372.038,40	100.000,00	—	7.472.038,40
Total	**20.981.537,52**	**16.853.654,33**	**1.000.000,00**	**38.835.191,85**

Continúa habiendo una escasa atención prestada a actividades relacionadas con la reconstrucción y rehabilitación pero sorprende gratamente **el incremento que está experimentando poco a poco la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)** si echamos la vista atrás y comparamos la cifra actual con la de años anteriores (mientras que en 2013 se destinaron alrededor de 7 de 38 millones de acción humanitaria, en 2012 fueron 5 de un total de 72 millones y en 2011, 11 de un total de 216 millones).

En este sentido, son cada vez más los actores que van incluyendo elementos de RRD en sus políticas, tanto a nivel interno, como en la acción humanitaria o la cooperación al desarrollo logrando, de manera desigual, avances. El hecho de que 168 Estados aprobarán en 2005 el Marco de Acción de Hyogo (MAH) es otra muestra clara de un cambio de percepción por parte de la comunidad internacional ante una realidad cada vez más preocupante. 2015 será un año crucial en las agendas de desarrollo y RRD pues se llevará a cabo una revisión del MAH y ello supondrá una ocasión para las ONG, Estados y otras organizaciones de revisar sus políticas y adaptarlas a la nueva realidad internacional. Aun así, y pese a estos logros significativos, queda un largo camino por recorrer para que las agendas de desarrollo, acción humanitaria y RRD converjan.

La RRD es un ámbito en el que los actores de desarrollo deberían ser los protagonistas pero hasta ahora tanto en el caso español como en el de la Unión Europea, por ejemplo, han sido los organismos humanitarios quienes han llevado el liderazgo.

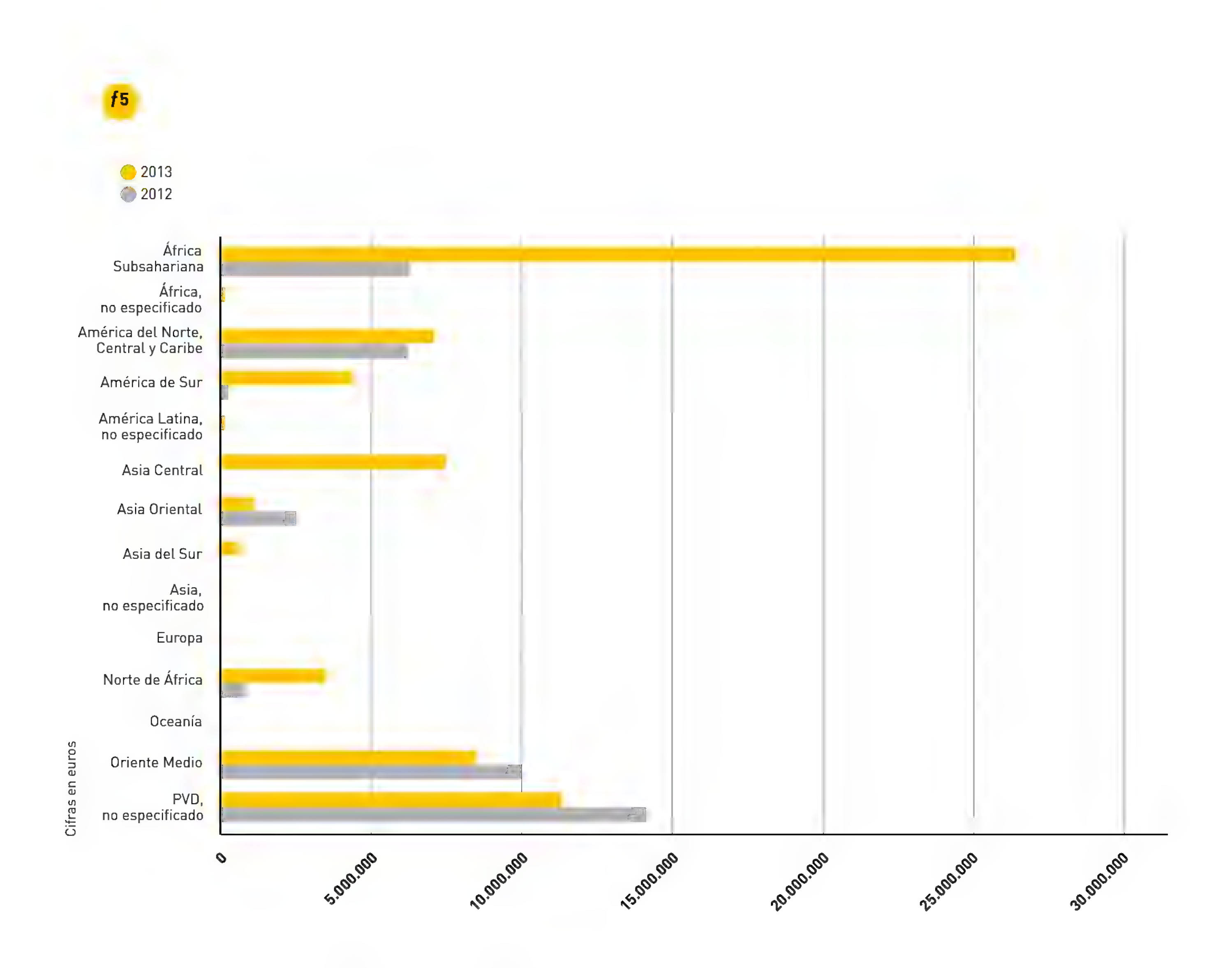
En cuanto a la distribución geográfica de la ayuda humanitaria tendríamos:

*f*5

Acción humanitaria en 2013 por áreas geográficas

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Sobre todo, llama la atención la **considerable reducción de fondos que ha experimentado**



África Subsahariana con respecto a 2012, pese a la situación de inseguridad alimentaria extrema a la que sigue enfrentándose a día de hoy el continente. Sin embargo, siendo conscientes del gran reto que afronta la cooperación española en estos momentos de fuertes restricciones presupuestarias, queremos poner de manifiesto los esfuerzos que la cooperación está realizando, atendiendo a las líneas de acción del IV Plan Director a la hora de poner en marcha políticas de prevención y fortalecimiento de mecanismos de resiliencia, así como el apoyo que se está brindando al enfoque VARD (Vinculación entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo). Los países donde ha gestionado proyectos en AH han sido Etiopía, Senegal, Malí y Níger.

2.3.1 Distribución por organismos implicados

Como se puede observar en la tabla, **la totalidad de la ayuda humanitaria de la Administración pública central española ha sido gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** (MAEC) con unos 30.000.000 euros. Como veremos en la sección dedicada a la acción humanitaria de la AECID, ha sido la Agencia la que ha canalizado la totalidad de sus fondos (y sus correspondientes Departamentos: Departamento de Cooperación con Mundo Árabe y Asia, Cooperación Multilateral, ONGD, Cooperación y Promoción Cultural, Oficina de Acción Humanitaria y de Emergencia y Posconflicto).

f6

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes de la Administración General del Estado y vías de canalización (2013)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.
De forma más exhaustiva, tendríamos:

2.3.2 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)

Es el Ministerio el que canaliza la totalidad de la ayuda en 2013, con **30.981.609,90 euros,** pese a que su perfil disminuye respecto a los 57.689.197,48 euros de 2012. La AECID ha sido la responsable de canalizar todas las partidas de bilateral, multibilateral y multilateral como principal ejecutor de la política española en este ámbito, **siendo la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) quién más fondos ha desembolsado exclusivamente para proyectos de acción humanitaria, con un importe de 19.921.776,65 euros**. A ésta, le seguiría el Departamento de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) con 11.669.876 euros. Aunque en cifras muy inferiores a anteriores ejercicios, las ONG especializadas siguen recibiendo, por diversas vías, subvenciones para sus proyectos humanitarios.

2.3.3 Otros Ministerios

Se han contabilizado en el rubro de AH **por parte del Ministerio de Economía y Competitividad** (en concreto, por el Fondo de Internacionalización de la Empresa) **el desembolso bruto (devolución) por valor de 4.166.666 euros de créditos bilaterales del FAD concedido a Argentina** anterior a 2011 en el marco de una línea de emergencia para infraestructuras, sanidad y educación, del que ya hemos dado cuenta en informes anteriores sobre su incorrecta contabilización e inadecuada utilización en acción humanitaria. Al ser una devolución de un crédito, esta cantidad computa negativamente en la AOD y la AH española.



Agentes	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Multilateral (Euros)	Total (Euros)
MAEC	14.377.955,57	15.603.654,33	1.000.000,00	30.981.609,90
Ministerio de Economía y Competitividad	-4.166.666,00	—	—	-4.166.666,00
Total	**10.211.289,57**	**15.603.654,33**	**1.000.000,00**	**26.814.943,90**

Por su parte, el Ministerio de Defensa no ha contabilizado ningún euro en materia de AH a diferencia de años anteriores, como en 2011 que contabilizó 26.338 euros o en 2012, 14.279 euros (cifra que quedó reducida prácticamente a la mitad y que correspondió a cursos de formación en emergencias en América Latina).

2.3.4 Otros agentes: Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades

En un creciente proceso de disminución de fondos, las Comunidades Autónomas han contabilizado 10.220.901 euros como ayuda humanitaria, las universidades 26.310,45 euros y las entidades locales 1.773.036,27 euros.

f7

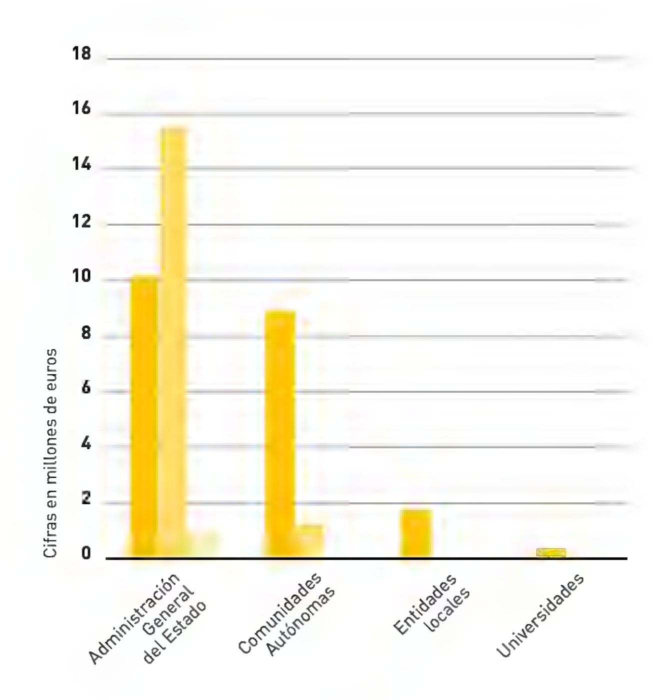
Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes y vías de canalización (2013)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Las tres Comunidades Autónomas que han contabilizado más fondos han sido: Andalucía (unos 5 millones de euros), **Extremadura** (1.142.565,76 euros) y, en tercer lugar, **País Vasco** (con alrededor de 800.000 euros). Resulta significativo, por tanto que, al haber sido el descenso en los fondos humanitarios de la Administración General del Estado tan grande, **el porcentaje de los provenientes de las CCAA sea en esta ocasión muy relevante, más del 25%** del total.

Como hito relevante y que ya hicimos especial mención en el informe anterior, destacamos la iniciativa llevada a cabo por la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo y la publicación de su propia Estrategia de Acción Humanitaria dirigida a orientar las acciones en materia de ayuda de emergencia y acción humanitaria, incluidas en sus políticas de cooperación al desarrollo y con el objetivo de incorporarla en el IV Plan Director.

Otras Comunidades Autónomas como Cataluña (a través de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo) han estado muy activas con las crisis humanitarias en Sudán del Sur o Gaza (entre otros), pero con pocos fondos para poder financiarlas aunque sí manteniendo, al menos, los mecanismos de coordinación y de planificación.





3 La acción humanitaria de la AECID en 2013

3.1 Introducción

En esta sección realizamos un análisis cualitativo y cuantitativo de la acción humanitaria (AH) llevada a cabo por la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID durante el año 2013 y principios de 2014. Para su elaboración, hemos utilizado los datos directamente proporcionados por la OAH, así como se han consultado otras fuentes oficiales como las de la SGCID del MAEC y el CAD-OCDE, entre otras.

Son dos los aspectos relevantes que han determinado la acción humanitaria de la Agencia. En primer lugar, en lo concerniente a fondos, 2013 fue un año en el que todavía se dispuso de ciertos remanentes del año anterior permitiendo mantener los compromisos que la OAH tenía con crisis para ella prioritarias. En 2014, sin embargo, ésta se ha visto mucho más limitada y ha debido conformarse con una participación notablemente escasa en términos relativos salvo algún caso concreto.

Asimismo, **han sido dos las crisis que marcaron el año por su envergadura: el recrudecimiento de la crisis en Siria** con el aumento constante de desplazados internos y refugiados, **y el devastador huracán Haiyan en Filipinas,** el peor desastre de componente natural que el país ha conocido hasta el momento. En la medida que éste aconteció en noviembre, es decir, finalizando la ejecución de los presupuestos del año, el gobierno tuvo que desembolsar otros fondos de emergencia que a los ojos de la comunidad humanitaria nacional fueron a todas luces escasos para las necesidades identificadas tras el desastre.

No obstante, **la actuación de la OAH ha sido coherente con las líneas fijadas en el POAH para sus intervenciones.** Por un lado, **se ha concentrado en ocho crisis prioritarias** —entre las que se encontraban Siria y Filipinas—, ha respondido frente a crisis súbitas específicas en Mozambique, India, Pakistán, Burundi, Honduras, Perú, Uganda y Panamá, y se percibe el notable esfuerzo por contribuir a fondos globales humanitarios. Asimismo, los montos destinados se han concentrado en cada una de las crisis en los sectores fijados en dicho documento.

3.2 El Plan Operativo de Acción Humanitaria (POAH) 2013-2014

La senda seguida por la acción humanitaria española estos dos años la ha marcado su adherencia a las líneas fijadas por dos documentos estratégicos: el IV Plan Director publicado a finales de 2012 y el Plan Operativo Anual de Acción Humanitaria 2013-2014 (en adelante POAH). Sobre aquel, que ya tratamos con más detalle en el informe anterior, concluimos que a pesar de no otorgar una gran importancia a esta modalidad de ayuda, podría ser suficiente para definir el papel que la acción humanitaria debe jugar en nuestra cooperación y establecía como meta fundamental la mejora de la calidad y la coordinación como maneras más eficaces de afrontar los retos humanitarios del presente.

Mucho más determinante fue la publicación el pasado año del POAH 2013-2014 en la medida que se alza como el documento esencial de planificación de la actuación de la OAH y fija unas directrices específicamente humanitarias no reñidas con otros documentos marco de nuestra cooperación.

Este documento es una importante iniciativa en la que se aprecia una clara voluntad de situar a nuestro país como un actor relevante en el escenario humanitario internacional —si bien no por los montos aportados, sí por alinearse institucionalmente con las tendencias generales del sistema y participar de los debates y foros más actuales—, y una búsqueda de posicionamiento de la OAH en el ámbito nacional como principal coordinadora de la acción humanitaria tanto interministerial como descentralizada.

El POAH marca unos objetivos principales para nuestra acción humanitaria que a grandes rasgos buscan: **una diferenciación de la intervención** atendiendo, por un lado, a crisis prioritarias —siguiendo la idea de la concentración geográfica—, a asignaciones directas ante crisis súbitas ocasionadas por desastres naturales y a la participación en los fondos globales humanitarios, en tercer lugar. Se hace especial hincapié en la **voluntad de hacer lo más integradas posibles esas intervenciones** teniendo siempre en cuenta las causas estructurales, las dinámicas y las capacidades de las poblaciones afectadas. Igualmente, con la idea de mejorar la eficacia, se propone la **concentración sobre cuatro sectores de intervención** claves para reducir la mortalidad entre las víctimas de crisis humanitarias y en los que la AECID puede aportar un valor añadido. Estos cuatro sectores son: la seguridad alimentaria y nutricional, salud, protección y el sector de agua, saneamiento e higiene, a los que se suma la coordinación de forma transversal. Continuando con la idea arriba expuesta de posicionarse y alinearse con las tendencias del sistema humanitario internacional, se propone **incrementar su participación en debates globales sobre algunos temas cruciales del sector,** tales como la seguridad del personal exterior, la transversalización de la resiliencia o la rendición de cuentas, entre otros. Esa adhesión a los enfoques internacionales pasa también por un **esfuerzo en fomentar un diálogo fluido con otros socios tanto en la esfera estratégica como en la operacional**.
Del mismo modo, la OAH ha continuado con sus iniciativas de **mejora de calidad y de aplicación de estándares en diversos sectores promoviendo un sistema de rendición de cuentas lo más homogéneo posible aplicable a escala internacional junto a otros donantes**. Por último, se ha desarrollado una **programación global orientada a resultados y una programación por cada crisis en la que invierta recursos directamente**, lo que ha tenido su reflejo en su actuación a lo largo de estos dos años y que veremos a continuación.

3.3 La OAH en cifras

Durante el año 2013, el presupuesto desembolsado exclusivamente para proyectos de acción humanitaria gestionados por la OAH ha sido de **20.103.794 euros. El presupuesto anual gestionado por AECID en AH ha sido de 30.981.609,90 euros**, experimentando una considerable reducción tal y como se puede apreciar en la gráfica que aparece a continuación (f8). Con respecto al año anterior, la OAH ha visto reducido sus recursos en aproximadamente un 45%. Y eso, considerando que se han podido utilizar fondos remanentes no gastados de ejercicios anteriores.

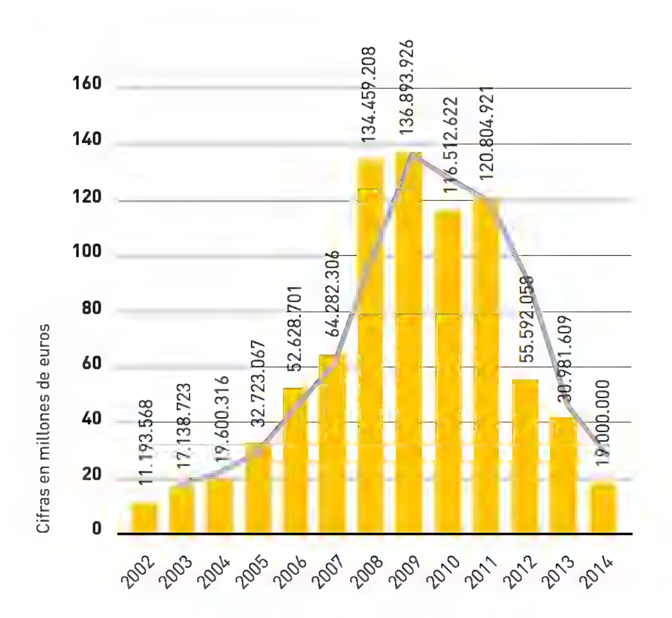
f8

Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH hasta 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID). El dato de 2014 es provisional.

Precisamente en unos momentos en los que la OAH iba, poco a poco, haciendo su hueco como mecanismo central de gestión y canalización de los fondos de AH, tal restricción presupuestaria no augura, de momento, un futuro muy prometedor. Esto es especialmente preocupante, ya que los grandes desafíos a los que nos enfrentamos en este sentido requieren que la ayuda sea flexible y, sobre todo, que esté bien dotada ante la imposibilidad de prever las emergencias.





3.3.1 Canalización y distribución de fondos

Durante el año 2013, no ha habido importantes cambios en materia de canalización y distribución de fondos con respecto al año anterior. El grueso de la ayuda española ha ido destinada a las agencias de Naciones Unidas, experimentado un ligero descenso de un 10% con respecto a 2012. El porcentaje destinado a las ONG continúa reduciéndose, pasando de un 16% en 2012 a un 12% en 2013, lo que siguen sin ser buenas noticias para el sector, gran perjudicado por la disminución de fondos gubernamentales destinados a cooperación al desarrollo y, en especial, a acción humanitaria.

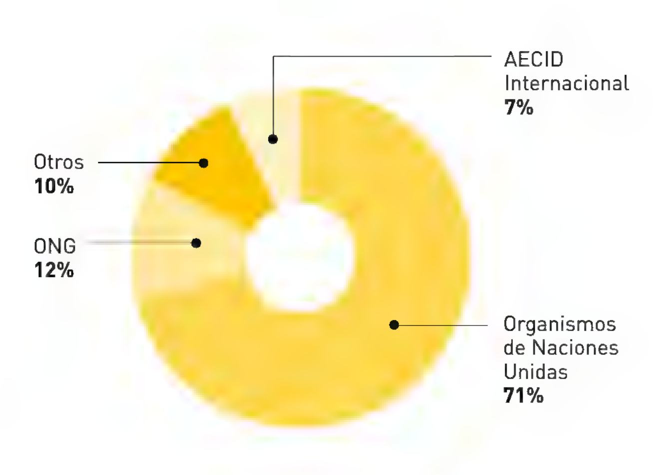
f9

Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

De los 29 organismos, fondos y ONG que recibieron los más de 42 millones de euros de la OAH durante 2013 –recordemos de nuevo la disponibilidad durante este ejercicio de remanentes de años anteriores–, los diez primeros acumularon el 85,5% del total. Esta distribución refleja las intenciones estratégicas de la OAH indicadas en su Plan Operativo para sus intervenciones.

f9



f10

Principales organismos destinatarios de fondos durante 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

f11

Convenios de emergencia con ONG españolas en 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

En 2013, **la OAH activó diversos convenios de emergencia** con Acción Contra el Hambre, Cáritas, Cruz Roja Española, Oxfam International, Médicos Sin Fronteras España y Save The Children **por un importe total de 4.097.514,53 euros.** Si comparamos esta cifra con la del año anterior (5.246.000,78 euros) vemos que el descenso que ha experimentado ha sido muy leve. Dicho esto, y teniendo en cuenta el papel relevante que desempeñan a la hora de llegar a las víctimas, observamos que se ha mantenido la diversidad de ONG españolas que han accedido a fondos por convenios de emergencia.

Por otro lado, subrayamos el hecho de que se vuelva a hacer uso del FONPRODE para contribuciones voluntarias a ciertos organismos como el CERF (5.000.000 euros) y la UNRWA (300.000 euros) en materia humanitaria. La utilización de este instrumento, previsto para otras cuestiones y básicamente para ayuda reembolsable, no se explica más que por disponibilidad presupuestaria de esas partidas y por la necesidad de asumir esos pagos a organismos internacionales. Entendemos que se ha hecho por esos motivos excepcionales y que no deberá continuar en el futuro.

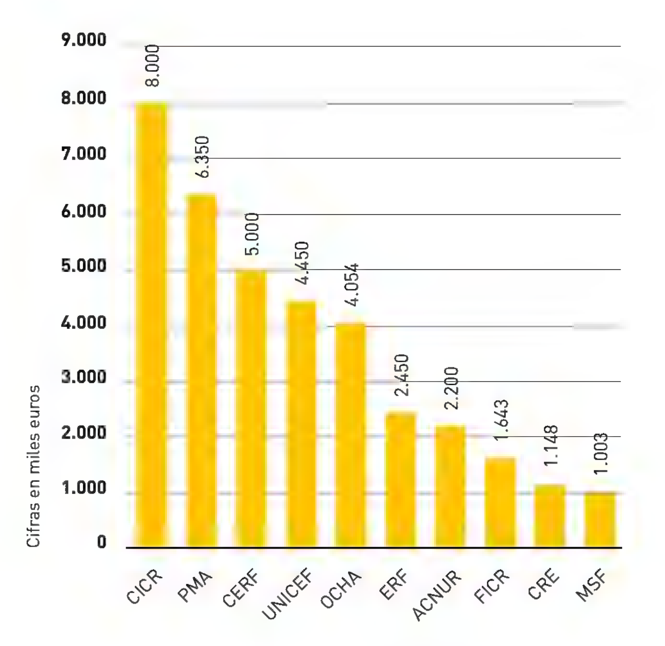
3.3.2 Financiación a organismos internacionales

Junto a las ONG, ésta constituye la vía más relevante de canalización de fondos humanitarios.

Contribuciones a la ONU y otros organismos multilaterales

Como hemos observado anteriormente, **la contribución más significativa que ha realizado la AECID en 2013 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas,** concretamente el 71% de todo su presupuesto anual. Dentro de estas contribuciones a los organismos internacionales (f12) se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, ACNUR, UNICEF, OCHA, FAO, etc.





f11

ONG	Importe (Euros)
Cruz Roja Española	1.147.636,00
Oxfam Internacional	735.000,00
Médicos Sin Fronteras España	1.003.048,15
Acción Contra el Hambre	217.606,00
Save The Children	560.091,72
Cáritas	434.132,66
Total	**4.097.514,53**

f12
Contribuciones a organismos internacionales (2013)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Es destacable que tras años de contribuciones al CERF (Fondo Central de Respuesta Emergencias) de Naciones Unidas, que llegaron a ser de 40 millones de dólares en el año 2010 o 20 millones de dólares 2011, en el año 2012 no aparecía consignada ninguna cantidad. Sin embargo, en 2013 se han contabilizado 5 millones de euros y según la planificación presupuestaria para 2014, dicha cantidad se reduciría a 2 millones.

● Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

La contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se ha reducido prácticamente a la mitad, pasando de 7 millones de euros a 4.243.395.

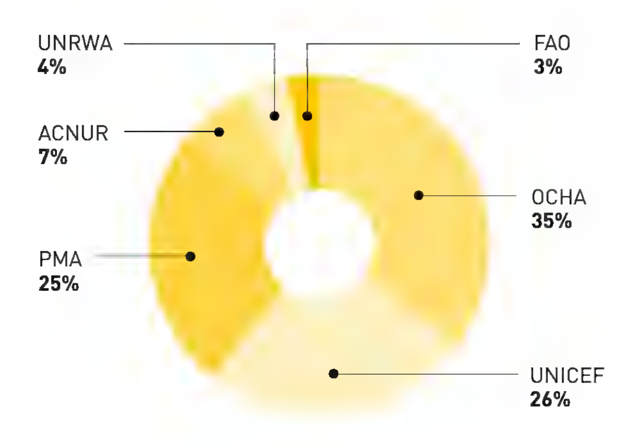
Como viene siendo habitual, **el principal receptor de financiación dentro del Movimiento ha sido el CICR** (un 61 % del total del presupuesto destinado a todo el Movimiento). Si lo comparamos con el año anterior, dicha cantidad ha experimentado una importante reducción, ya que ha pasado de 6 millones de euros a 2,8 millones. En cualquier caso, la contribución a la Cruz Roja Española se ha reducido ligeramente, pasando de 1.500.000 euros en 2012 a 1.147.636 el año pasado, con proyectos dirigidos, principalmente, a la crisis humanitaria en Siria (ayuda humanitaria para las personas desplazadas en Siria y refugiadas en Líbano y Jordania por la crisis); conflicto armado en Malí y ayuda humanitaria para los refugiados burundeses y congoleños (mejora de las condiciones de vida para la población refugiada del Campo de Nyarugusu, en Tanzania). Asimismo, es importante poner de manifiesto que en el año 2013 se financió a Cruz Roja Española con una subvención directa para ayuda de emergencia a Filipinas ante la catástrofe natural provocado por el paso del tifón Haiyan, por un importe de 150.000 euros.

f13
Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Del total de intervenciones aprobadas en 2013, la mayor parte fue dirigida a Mediterráneo y Mundo Árabe con un 47% del total (aproximadamente 6 millones de euros), seguido por Cuerno de África (15%), Sahel (14%); a continuación, Asia y Europa Oriental (destacando las intervenciones llevadas a cabo en Filipinas) que ha experimentado un ligero aumento con respecto al año pasado (pasando de 4% a 10%) y, finalmente, México, América Central y el Caribe (8%) y América del Sur (6%).

f12



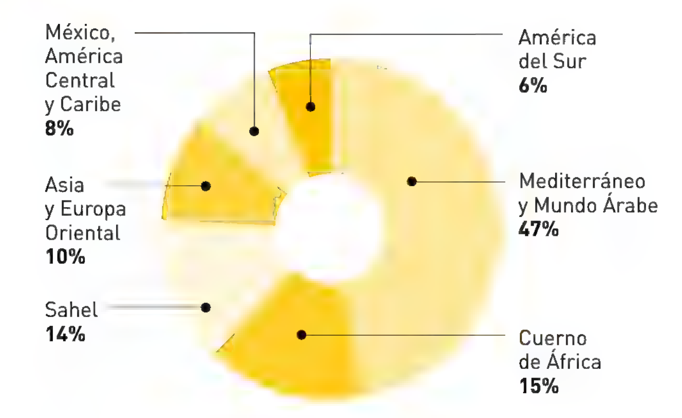
f13

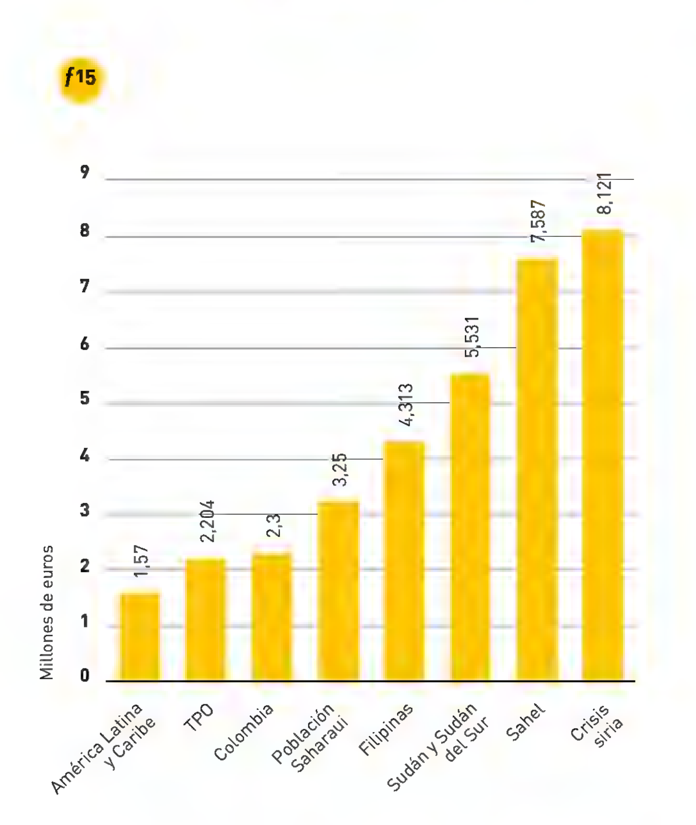
Nombre	Contribución (Euros)	Porcentaje
CICR	2.600.000	48%
FICR	1.643.395	30%
CRE	1.147.636	21%
Total	**5.391.031**	**100%**

f14
Principales regiones financiadas en 2013
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

En lo que respecta a las crisis prioritarias para la AECID durante 2013, ordenadas por mayor volumen de fondos destinados, fueron: la crisis siria, la crisis del Sahel, Sudán y Sudán del Sur, Filipinas, la población refugiada saharaui, Colombia, los Territorios Palestinos Ocupados (TPO), y América Latina y el Caribe.

f15
Fondos destinados a las crisis prioritarias
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





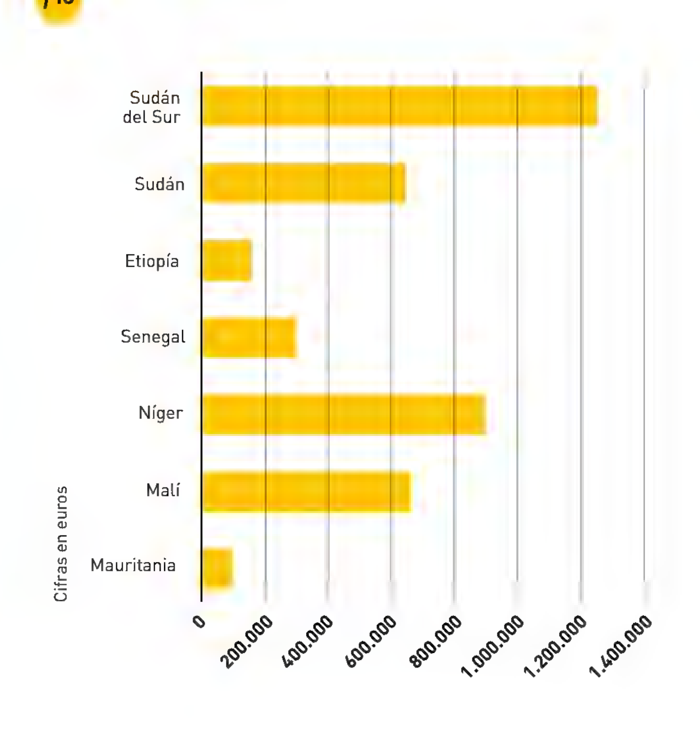
● Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano, destaca la financiación a **Sudán del Sur,** con 1,25 millones de euros; le sigue **Níger,** con 900.000 euros y tras él, le siguen dos países cuya contribución española ha sido de 650.000 euros: **Malí** y **Sudán.**

f16
Distribución de la AH en África
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

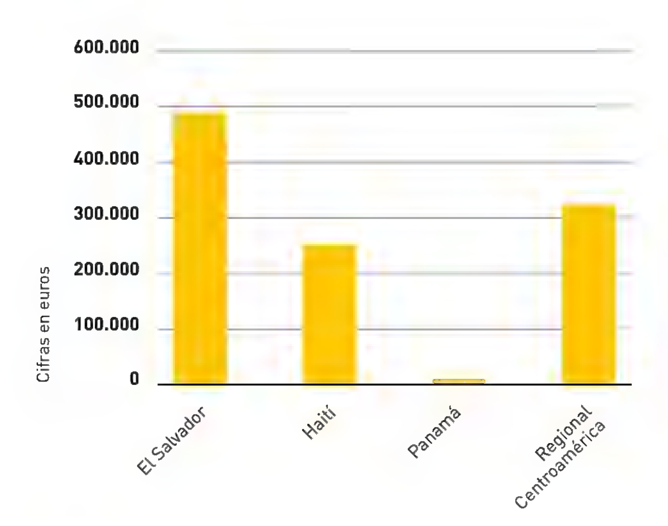
● Distribución de la AH en América

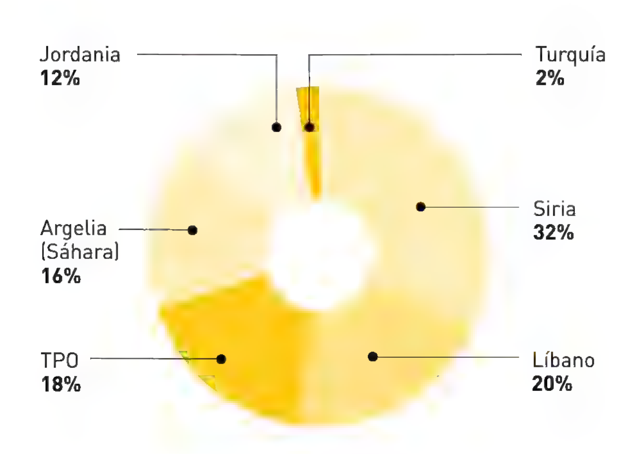
En 2013 América del Sur (y, en concreto, Colombia, único país que recibió financiación) contabilizó 800.000 euros, a diferencia del año anterior, en el que el conjunto de dicho subcontinente recibió más de 3 millones. En el caso de América Central y el Caribe se han financiado algunas acciones regionales y algunas de respuesta de emergencia por valor de 1 millón de euros, siendo El Salvador el que ha contado con más fondos.



*f*17
Distribución de la AH en México, América Central y Caribe
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

*f*18
Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





3.3.3 La acción humanitaria planificada para 2014

Siguiendo los objetivos marcados por el POAH, la AECID había elaborado a comienzos de año las fichas específicas para cada crisis prioritaria. La idea era seguir concentrándose en las del año anterior (*f*15) salvo la de Sudán y Sudán del Sur.

Para la **crisis siria** se ha puesto el objetivo en los desplazados internos y los refugiados sirios en los países fronterizos. Ha continuado el predominio de un enfoque regional y resiliente en coherencia con el de las Naciones Unidas y los sectores en los que se han concentrado todos los esfuerzos han sido los de protección, seguridad alimentaria, salud y cobijo y artículos no alimentarios.

Para el contexto humanitario en **Sahel**, la OAH centró a comienzos de año su actuación en los sectores de protección, seguridad alimentaria y nutricional, agua, saneamiento e higiene (WASH en adelante, por sus siglas en inglés) y coordinación, destinando un monto total de 5,25 millones de euros, en aras de asistir a las poblaciones más vulnerables (personas afectadas por la crisis alimentaria y nutricional crónica, desplazados internos de Malí; refugiados malienses en Níger y nigerianos en Níger; y poblaciones afectadas por los brotes de cólera).

3,5 millones de euros son los que se han dirigido a la población **refugiada saharaui** concentrándose en su práctica totalidad al sector de seguridad alimentaria y nutricional y 2,5 millones los destinados a la recuperación de Filipinas tras las devastadoras consecuencias del huracán Haiyan, centrando su actuación en los sectores de protección y respuesta.

A la crisis en los **Territorios Palestinos Ocupados,** la OAH destinó 2 millones de euros en 2014, centrándose en los ejes de protección, WASH –en Gaza–, seguridad alimentaria y medios de vida, y género con medidas de apoyo a la igualdad. Las zonas prioritarias de intervención son: Gaza, Área C (Cisjordania) y Jerusalén Este. Esa misma cantidad es la que se ha destinado a Colombia para continuar con la línea de 2013 de atender a los sectores de WASH, salud y, sobre todo, protección.

Por último, la OAH destinó para **América Latina y Caribe** 1,5 millones de euros con el objetivo de contribuir a la mejora del sistema regional de preparación y respuesta a desastres.

f19
Fondos presupuestados para las crisis prioritarias durante 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

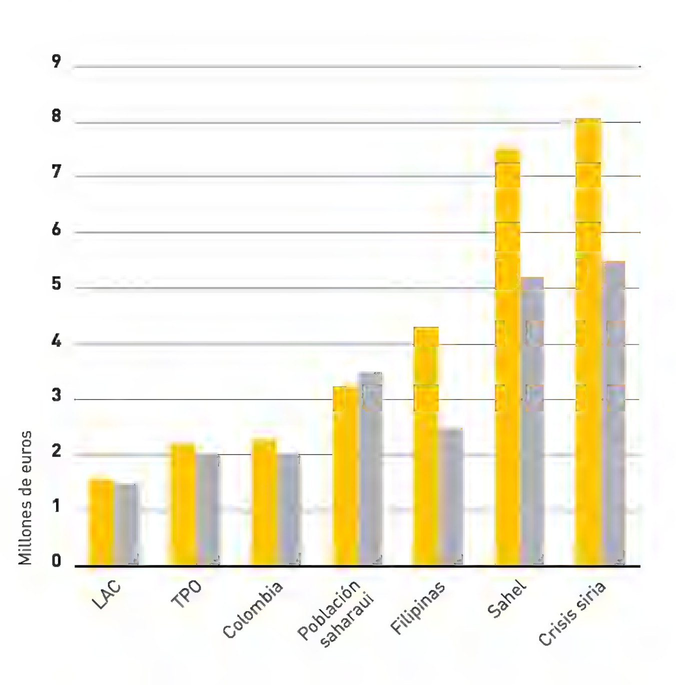
La gráfica muestra la distribución de los 22,5 millones que ha comprometido la AECID para estas siete crisis prioritarias y su comparación con el año anterior. En la única crisis donde se han destinado más fondos de ayuda que en el año anterior ha sido en la de los campamentos de refugiados saharauis.

3.4
Avances en tiempos de crisis

En el último periodo, pese a una situación crítica en materia presupuestaria se han producido algunos avances positivos que creemos importante reconocer y destacar. Las propuestas para tratar de mejorar la calidad, el aprendizaje o la transparencia son positivas, y las orientaciones introducidas en el Plan Director abren la puerta a iniciativas innovadoras. En muchas de ellas, no obstante, la inclusión de cuestiones humanitarias es muy escasa.







3.4.1
Cuestiones de carácter general

- Se aprueban los **informes del Consejo de Cooperación relativos a la Comunicación Anual 2014, el Seguimiento PACI 2012 y el borrador del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del FONPRODE.** Lamentablemente la atención del Consejo a los temas humanitarios ha sido desde su creación prácticamente nula.

- Se ha establecido un **Plan de evaluación ambicioso** y que pretende avanzar en la gestión del aprendizaje, basado en un Plan Director que priorizaba la calidad y el conocimiento en su redactado. El Plan no concede apenas relevancia a las evaluaciones en materia humanitaria.

- **Debates sobre la Agenda post 2015** y el proceso de definición de la posición de España, de cara al inicio de las nuevas negociaciones durante la 69 sesión de la Asamblea General de la ONU, que empezó el pasado mes de septiembre de este año.

- **El Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: la importancia de la RRD en el ámbito humanitario y de desarrollo.** La RRD y el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades en regiones vulnerables ante crisis humanitarias han sido integradas en las prioridades del MAEC y de la AECID de un modo todavía muy residual. Nos encontramos ante un cambio positivo, aunque todavía incipiente, que necesita reforzarse con un compromiso continuado en las zonas donde España tiene más valor añadido.

- Se están produciendo **avances en el campo de la transparencia y rendición de cuentas,** como el ya lanzado módulo divulgativo **info@od** del portal de la cooperación española, al que se puede acceder desde el siguiente enlace: https://infoaod.maec.es/. Dicha aplicación, accesible a todo ciudadano, permite consultar y realizar informes de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo Española reportados y validados por los diferentes agentes que realizan cooperación en España (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades, entre otros).

No obstante, a España le queda un largo camino que recorrer en dicho ámbito para mejorar la posición 18 de 27 países de la OCDE evaluados en la IATI (Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda). Sigue siendo un donante de nivel medio bajo y, aunque ha cumplido con niveles mínimos de esta iniciativa (a la que se adhirió en el año 2008), no se ha sumado a la tendencia de los donantes líderes de crear sistemas abiertos de fácil acceso a este tipo de información.

3.4.2 Cuestiones relevantes en materia humanitaria

- **Evento 25 aniversario de la Acción Humanitaria de la AECID en Panamá.** Dentro de las actividades de conmemoración del XXV aniversario de la AECID, se celebró en Panamá en febrero de 2014 el Seminario dedicado al análisis del trabajo humanitario en el periodo. Fue una oportunidad para comprobar la evolución de los enfoques de trabajo de la cooperación española en la materia y para debatir con los socios en la región: tanto Estados y organismos internacionales como ONG. Las actas, relatorías y ponencias fueron publicadas en http://www.cursosiecah.org/formacion/AECID-2014/25aniversarioAECID.html.

  Junto al Seminario de expertos se desarrollaron dos exposiciones que recogen testimonios de la experiencia humanitaria de la AECID en la región latinoamericana.

- **Ciclo de debates "Diálogos humanitarios".** Un iniciativa muy interesante que se desarrolló durante los años 2013 y 2014 fueron los "Diálogos humanitarios· organizados por la OAH en colaboración con DARA que permitieron contar con destacados responsables de instituciones humanitarias como la Vicesecretaria General de Asuntos Humanitarios de la ONU, Valerie Amos, entre otros.

- **Puesta en marcha de la Base logística del Programa Mundial de Alimentos** (PMA) en Canarias. La inauguración de la base logística humanitaria del PMA de Naciones Unidas en el Puerto de La Luz y Las Palmas de Gran Canaria se adscribe a la Red de Depósitos de Respuesta Humanitaria de la ONU (UNHRD) con el objetivo de agilizar la logística del envío de ayuda humanitaria y de emergencia hacia el continente africano. Desde su inicio en julio de 2014, está sirviendo para canalizar este tipo de envíos. No obstante, tras el surgimiento de la crisis del ébola, las Naciones Unidas y algunas ONG solicitaron al gobierno español el uso de esta base para las labores de aprovisionamiento vinculadas a la respuesta a la epidemia no habiendo contestado el gobierno español a dicha solicitud.



4 Una agenda de mínimos de cara al futuro

En el escenario actual, resulta imperioso emprender con decisión el camino de la recuperación, al menos en parte, del esfuerzo financiero en Ayuda Oficial al Desarrollo y, en especial, en la acción humanitaria. De entre los recortes que hay que revertir, el más urgente es el de la financiación de la AECID. Así, es de vital importancia recuperar su dotación presupuestaria (en concreto, la financiación destinada a la acción humanitaria), reforzar su condición de agencia autónoma y sacar el máximo partido a la capacidad generada en los últimos 25 años.

Como hemos reiterado en numerosos informes, la ayuda española dispone de las capacidades técnicas, los recursos humanos, la experiencia y el saber hacer necesarios para trabajar en el ámbito humanitario con rigor y calidad. Incluso en ciertos sectores como el de agua, saneamiento e higiene (WASH) o el de salud, la ayuda española ha elaborado guías, metodologías de trabajo pioneras en la materia que, lamentablemente, no han tenido el impacto deseado por falta de recursos económicos que permitan su puesta en marcha.

Respecto a la presencia de la acción humanitaria en foros internacionales y en la relación con otros socios, parecería necesario impulsar el trabajo de cara a la **Cumbre Humanitaria Mundial** que organizada por las Naciones Unidas se celebrará en el año 2016. Esta conferencia y los debates que en torno a ella se generen deberían servir, además, para retomar e impulsar el conocimiento por parte de la opinión pública y la ciudadanía española sobre las cuestiones humanitarias y la necesidad de anticipar, prevenir y responder a las crisis con mayor eficacia.



Instituto de Estudios
sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

La acción humanitaria en 2014-2015:
¿fin de una época?



Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria
Madrid, noviembre de 2015

•Capítulo 3•

La acción humanitaria española en 2014 y 2015:
fin de una triste legislatura



Elaborado por **Francisco Rey Marcos** (Codirector de IECAH)
y **Celia Agulló Pastor** (Investigadora del IECAH),
en colaboración con **Victoria Silva Sánchez** (Colaboradora del IECAH).

1 Introducción

En un escenario de recortes presupuestarios, los últimos años han sido especialmente duros para la acción humanitaria española: sigue siendo una de las modalidades de ayuda que más ha sufrido la disminución. **La acción humanitaria pública española ha venido experimentando un fuerte descenso, con un recorte acumulado de más del 80% con respecto a 2011** (hecho sin precedentes entre los donantes), aunque se espera un pequeño repunte en el año 2015. Todo apunta a que la cifra total de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en la que se enmarca la ayuda humanitaria, mantendrá una pequeña subida en los años 2015 y 2016 aunque sin recuperar tan siquiera las cifras del año 2003. Se pone así fin a una legislatura que no será recordada, precisamente, por la generosidad con las víctimas de desastres y conflictos.

Pero más allá de las consideraciones económicas sobre las que profundizaremos en los apartados posteriores, durante los años 2014 y 2015 se han hecho muy evidentes, en el caso español, **las contradicciones entre diversas políticas públicas y la supeditación dentro de ellas de las cuestiones humanitarias** tal y como se entienden internacionalmente. Tanto en el caso de la respuesta a la crisis ocasionada por el ébola, como en el caso del terremoto de Nepal o, más recientemente, en el de la crisis de refugiados llegados a la Unión Europea provenientes de la guerra de Siria y otros conflictos, las posiciones dominantes de nuestro gobierno y, muy especialmente del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, han ido en sentido absolutamente contrario al que debería haber sido un enfoque mínimamente humanitario en estos tres casos. Esto ha hecho, como hemos analizado en documentos anteriores, que, más allá de las buenas intenciones de muchos de los responsables de la ayuda española, especialmente de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y de su innegable compromiso con el trabajo humanitario, la capacidad de la ayuda humanitaria española se esté viendo totalmente desbordada en lo económico y ninguneada en lo político para estar a la altura de las expectativas y necesidades, ya sea en la respuesta al terremoto de Nepal, al cruel conflicto sirio y sus consecuencias internacionales, al agravamiento de la crisis en Gaza o a la crisis del ébola en algunos países de África Occidental. Esa es la cruda realidad en que se ha movido la ayuda española y en la que las señales de cambio que serían esperables en el próximo proceso electoral, tampoco parecen muy claras.

Por otro lado, la continuación del desplome de la cooperación descentralizada y la concentración de los fondos privados en unas pocas (cada vez menos), ONG especializadas, unido al retroceso en la atención ciudadana, salvo en las grandes emergencias, no son buenas señales para el futuro. Las cuestiones de cooperación para el desarrollo, en general, y las humanitarias, en particular, han perdido mucho peso en las preocupaciones ciudadanas y los actores políticos tampoco las consideran como hace una década.

Todo ello ha llevado a que, pese a los debates internacionales sobre estas cuestiones vinculados a las diversas cumbres internacionales a las que hacemos referencia en otros capítulos, o a la presencia de nuestro país en el periodo 2015-2016 en el Consejo de Seguridad de la ONU, la acción humanitaria española sigue siendo bastante marginal en el escenario internacional.

1.1. Una mirada al contexto

2014 permanecerá en la memoria de muchos millones de personas, cuyas vidas quedaron marcadas por un conflicto armado, una huida, una epidemia. Durante el año **se registró un incremento constante de las crisis humanitarias de origen antrópico**, incluido un número elevado (**cuatro**) de **emergencias de "nivel 3"** (el más alto en la escala del sistema de calificación de crisis de la ONU): **Siria, Irak, República Centroafricana (RCA) y Sudán de Sur**[1]**.** Cuatro países asolados por conflictos de naturaleza política.

A finales de año, **la cifra de personas refugiadas y desplazadas internas** registradas por Naciones Unidas ascendió **a 60 millones, la más elevada desde la Segunda Guerra Mundial,** alcanzando niveles no vistos desde el genocidio de Ruanda en 1994. Asimismo,

1 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: "Informe anual sobre las políticas de ayuda humanitaria y de protección civil de la Unión Europea y su aplicación en 2014". http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2014/COM_2015_406_es.pdf

fue el año del **mayor brote nunca registrado de ébola en África Occidental**, dejando un balance de 11.000 víctimas mortales. Los países afectados y las organizaciones humanitarias se enfrentaron a retos complicados: altos índices de infección entre el personal sanitario, escasez de equipos médicos, un acceso limitado a agua potable e instalaciones de saneamiento y una creciente inseguridad alimentaria.

2014 también **experimentó un agravamiento de brotes de violencia y de guerras.** Las ciudades volvieron a ser escenarios principales de ataques violentos en numerosos conflictos, poniendo de manifiesto las confrontaciones a nivel local. Un total de 12 conflictos armados registraron altos niveles de violencia: Libia, Nigeria (Boko Haram), RCA, Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Pakistán, Pakistán (Baluchistán), Ucrania, Irak, Israel-Territorios Palestinos Ocupados (TPO) y Siria. En otros casos, como Colombia, pese a las perspectivas de paz, la crisis humanitaria persiste.

La de **Siria** es una **herida abierta, abandonada a su suerte, que ha acabado complicando aún más la ya difícil situación en su vecino Irak.** Se mantiene con la misma intensidad en su cuarto año consecutivo y **continúa siendo la mayor crisis humanitaria y de seguridad en el mundo.** El conflicto ha dejado más de 76.000 muertes, elevando a más de 200.000 el número total de víctimas mortales desde el comienzo de la crisis en 2011. La mitad de la población se ha visto obligada a abandonar sus hogares y más de 3,8 millones buscan refugio en los países vecinos.

La **población iraquí**, por su parte, **sufre las consecuencias derivadas del deterioro de las condiciones de seguridad en el país.** La escalada de violencia en 2014 ha provocado el desplazamiento de más de dos millones de personas durante el año. A ello, cabe sumarle un cuarto de millón de refugiados que huyen de la violencia en la vecina Siria. **República Centroafricana (RCA)** devastada por la inestabilidad política, violencia intercomunitaria, disturbios y catástrofes naturales frecuentes, **es otra gran crisis humanitaria con cerca de 4,6 millones de personas que precisan ayuda.** Por su parte, **Sudán del Sur,** el país más joven y uno de los más pobres del mundo, **ha experimentado una agudización de los enfrentamientos internos y las tensiones.** El conflicto político que adoptó un cariz violento a finales de 2013, ha dejado un balance de 10.000 víctimas mortales, dos millones han huido de sus hogares y cerca de 470.000 buscan refugio en los países vecinos. Durante el año **se experimentó una ligera reducción en cuanto al número de desastres reportados, así como de personas afectadas y víctimas mortales** con respecto a 2013 y el promedio anual de la década anterior (2004-2013). No podemos olvidar que este período estuvo marcado por tres grandes catástrofes naturales que tuvieron lugar en diferentes años, dejando cada uno más de 200.000 víctimas mortales: el tsunami del Océano Índico en 2004 (226.408); el ciclón Nargis que azotó Myanmar en 2008 (138.366) y el terremoto en Haití en 2010 (225.570).

Atendiendo a los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres), **en 2014 se registraron 324 desastres producidos por amenazas naturales que dejaron un balance de 7.823 víctimas mortales, afectaron a 140,7 millones de personas en todo el mundo y provocaron 99,2 mil millones de daños económicos**[2]. Más de la mitad de las pérdidas humanas se debieron a fenómenos hidrológicos. Así, de las más de 100 millones de personas afectadas, el 34% lo fue por inundaciones y el 39% por sequías.

Asia, tal y como viene sucediendo año tras año, **resultó ser el continente más afectado, con un 69,5% de víctimas**; a éste le siguió América (22,8%) y África (5,5%). En concreto, dos sequías en China (que dejaron un balance de 27,5 millones de afectados) y Brasil (27 millones), una inundación en China (15 millones) y el tifón Rammasun en China y Filipinas (9,9 y 4,7 millones de víctimas, respectivamente) representaron casi el 60% del total de número de personas afectadas.

Si analizamos el estado del mundo en términos de **conflictividad y construcción de paz**[3], **en 2014 se registraron 36 conflictos armados** (cifra similar a la de 2013), 34 de los cuales continuaban activos al finalizar el año.

2 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM-DAT.

3 ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), *Alerta 2015! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria Editorial, enero 2015. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=532:anuarios-alerta&catid=46&Itemid=66&lang=es

La mayoría, como viene siendo habitual, sucedieron en África (13 casos) y Asia (12), seguidos de Oriente Medio (6), Europa (4) y América (1). Se sumaron tres nuevos casos: República Democrática del Congo (RDC), dada la intensificación de las ofensivas por parte del grupo armado islamista que incorpora combatientes congoleses y ugandeses; Ucrania, a causa del aumento de enfrentamientos armados entre fuerzas ucranianas y milicias pro-rusas en el este del país; y, por último, Egipto (Sinaí), debido al incremento en la frecuencia y mortalidad de los enfrentamientos perpetrados por grupos armados con base en la península.

Para la ayuda española, además, sigue siendo de gran relevancia la **situación humanitaria en el largo conflicto que sufre Colombia (en el que, a día de hoy, puede haber ciertas perspectivas de optimismo), la situación de los refugiados saharauis en los campos en Tindouf, la inacabable crisis en Palestina, las crisis alimentarias en el Sahel o los efectos de la sequía en algunos países de América Central**.

2

Panorama de la acción humanitaria española en 2014 y 2015

En este contexto, pocas originalidades ha habido en la ayuda humanitaria española en el periodo que analizamos.

2.1. Continuidad del Plan Director 2013 – 2016

En el año 2013 comenzó el periodo de vigencia del nuevo Plan Director 2013-2016 en el que la acción humanitaria se incorpora en el apartado "qué vamos a hacer" y no el "cómo lo vamos a hacer", en el punto II.7 "Responderemos a las crisis humanitarias con calidad".

Algunas de las cuestiones más destacables del Plan Director que recordamos para valorar si se han ido cumpliendo o no en casos específicos, serían:

70. La Acción Humanitaria española reafirma su compromiso con los principios humanitarios de independencia, humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como las Directrices de Oslo, los Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. La AH española buscará tanto su aplicación en su propia política y programas de cooperación como su promoción en el contexto español (otras administraciones públicas y actores privados) y en los foros internacionales.

71. En general, la AH española se articulará esencialmente en torno a:

- *Una respuesta basada en necesidades humanitarias y no por otros criterios (políticos o de prioridad geográfica) priorizando la intervención en favor de poblaciones en base a su vulnerabilidad.*
- *El impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del DIH.*
- *La promoción de la protección del espacio humanitario.*
- *La asunción de la coordinación y liderazgo de la AH prestada por cualquier administración pública del estado (de ámbito nacional, autonómico y local).*
- *La asunción de un rol de facilitador de procesos que refuercen la ayuda humanitaria.*
- *En aquellos escenarios que sea necesario, la cooperación española utilizará el enfoque VARD como modo de mejorar la coherencia de actuaciones y el establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda.*

2.2. Comunicación de la Cooperación Española 2015

Al haber sido el Plan Anual de Cooperación Internacional 2012 (PACI) el último instrumento de programación de este tipo, la Comunicación 2015 al Parlamento se convierte de facto en el único (o uno de los pocos) mecanismos de seguimiento del Plan Director. En el documento se concretan las orientaciones hacia crisis específicas y la especialización sectorial como ejes en los que la ayuda española debe centrarse, lo que parece

razonable en tiempos de recortes. Crisis siria, ébola, Sahel, Palestina, población refugiada saharaui, Colombia, Filipinas y América Central y Caribe aparecen citados expresamente en el documento y posteriormente analizaremos la práctica en cada caso.

En el año 2015, se elaboró también el memorando del "Examen de Pares 2015" previo a este "examen". Al cierre de este Informe no se conocen todavía los resultados del examen del CAD. Conviene citar que este tipo de ejercicios, que incorporan específicamente los temas humanitarios, han tenido en el pasado impactos positivos sobre la cooperación española, sugiriendo modificaciones que en muchos caso se han ido incorporando.

2.3. Qué nos dicen las cifras[4]

Teniendo en cuenta la reducción en términos de financiación que viene sufriendo la cooperación para el desarrollo a lo largo de estos últimos años, **es importante señalar que durante 2014 el monto de fondos de AOD ha seguido experimentado un retroceso de un 20% con respecto al año anterior**, con 1.418,35 millones de euros respecto de los 1.788,52 millones de euros en 2013, pareciendo tocar fondo. Según el Informe de AOD de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), "en 2016, la AOD española ascenderá a 2.396,30 millones de euros, lo que supone un 0,21% de la Renta Nacional Bruta. Esta cifra representa 582,95 millones de euros más de la cifra presupuestada en 2015, o un incremento del 32% si lo expresamos en términos porcentuales[5]". Dicho esto, **"la AOD española se sigue situando en niveles de los años 90 y a la cola de los donantes europeos con los que debería compararse".**

f1

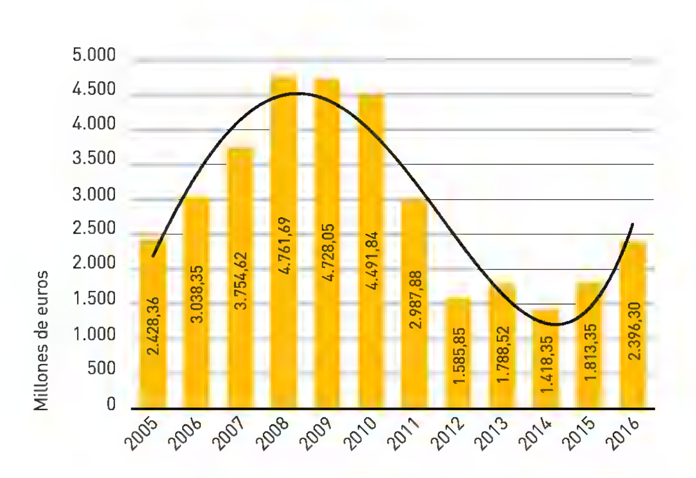
Evolución de la AOD neta española (período comprendido entre 2005 y 2016)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En términos de **acción humanitaria**, se experimentó un ligero incremento respecto al año 2013, si bien no compensa el fuerte recorte presupuestario que ha sufrido desde 2011. Así, **se han imputado como acción humanitaria 55.879.203 frente a los 38.835.191,85 euros en 2013, los 72.030.596,28 euros en 2012 o los 216.222.293 de 2011. El aumento respecto de 2013 es de un 43,88 %, mientras que la reducción respecto de 2012 es de 22,42 %. Ello supone un 3,94 % del total de la AOD, cifra muy por debajo de la media de otros años.** El Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2008 proponía un porcentaje de entre el 7 y el 10% de la AOD lo que es una tendencia en el conjunto de los donantes.



Año	Millones de euros	Porcentaje de variación
2016	2.396,30	32,14%
2015	1.813,35	27,85%
2014	**1.418,35**	**-20,70%**
2013	1.788,52	12,77%
2012	1.585,85	-46,92%
2011	2.987,88	-33,48%
2010	4.491,84	-5,00%
2009	4.728,05	-0,71%
2008	4.761,69	26,82%
2007	3.754,62	23,57%
2006	3.038,35	25,12%
2005	2.428,36	22,34%



4 La información ha sido extraída del llamado "volcado" de datos de la AOD 2014 que elabora la SGCID (anterior oficina de la DGPOLDE).

5 Para más información, véase el comunicado publicado por la CONGDE el día 16 de septiembre de 2015, que lleva por título "La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2016. Análisis y Valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo" a través del siguiente enlace: http://www.congde.org/contenidos/pge2016-una-oportunidad-perdida-para-demostrar-un-verdadero-compromiso-con-la-politica-de-cooperacion

Del total, **45.587.308,47 euros**[6] **se han canalizado como ayuda humanitaria (solo con sector CAD 700) a través de la AECID.** La ayuda humanitaria sigue contando con un presupuesto insignificante para un país que pone de manifiesto su voluntad de ser un actor con peso político internacional. Para este año 2015, el presupuesto de la Agencia no se incrementa, sino que disminuye ligeramente; dicho esto, partidas como la de acción humanitaria se mantendrá con pequeñas variaciones. Si nos adelantamos a 2016, "España plantea destinar 16,8 millones de euros para dar respuesta a las crisis humanitarias desencadenadas por los más de 30 conflictos armados activos, o derivadas de catástrofes naturales y de origen antrópico"[7].

f2

Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española (período comprendido entre 2001 y 2014)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Todo ello profundiza el hecho de que España está perdiendo su perfil de donante humanitario que había consolidado en los últimos años. Visible, por ejemplo, la reducción drástica de la financiación directa destinada al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) de Naciones Unidas, pasando de 30 millones de euros en 2010, a 5 millones en 2013 y 400.000 en 2014. Se estima que para 2015, la cifra aumentará a 2 millones, según la planificación presupuestaria de la OAH.

En lo referente a **los canales de distribución de la ayuda, la cooperación multibilateral ha experimentado una mayor variación, con un aumento de unos 15 millones de euros con respecto a 2013;** a ésta le seguiría la cooperación **bilateral,** con un ascenso de 3.048.481,66 euros y, por último, la multilateral, ya que en 2014 no ha habido financiación alguna, en comparación con 2013, año en el que se canalizó un millón de euros.

f3

AOD española destinada a acción humanitaria por canales de distribución (2014)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

6 Según datos extraídos del volcado de AOD 2014 elaborado por la SGCID.

7 Cifra provisional extraída del comunicado publicado por la CONGDE citado anteriormente.

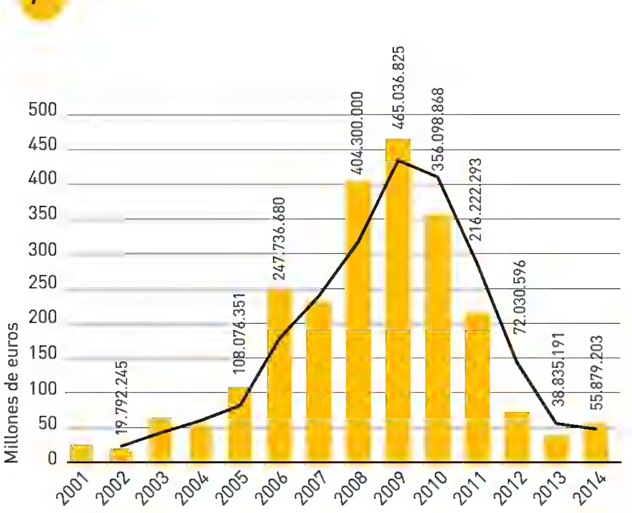
En lo que concierne a la distribución por sectores del CAD, según la tabla que observamos a continuación, sería la siguiente:

f4

Distribución de la ayuda por sectores CAD y canales de distribución (2014)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.







Canal	2013 (Euros)	2014 (Euros)	Variación 2013-2014 (Euros)
Bilateral	20.981.537,52	24.030.019,18	3.048.481,66
Multibilateral	16.853.654,33	31.849.183,86	14.995.529,53
Multilateral	1.000.000,00	0,00	-1.000.000,00
Total	**38.835.191,85**	**55.879.203,04**	**17.044.011,19**



Sectores CAD	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Total (Euros)
Ayuda de emergencia (720)	19.258.364,77	29.249.183,86	48.507.548,63
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación (730)	758.595,05	1.000.000,00	1.758.595,05
Prevención de desastres (740)	4.013.059,36	1.600.000,00	5.613.059,36
Total	**24.030.019,18**	**31.849.183,86**	**55.879.203,04**

Como se puede observar, la atención prestada a las actividades relacionadas con la reconstrucción y rehabilitación sigue siendo muy baja. **La Reducción del Riesgo de Desastres (RRD)**, por su parte, **sufre un ligero descenso**, pasando de unos 7,5 millones en 2013 (de 38 millones para acción humanitaria) a 5,6 (de un total de 55 millones) en 2014. Si bien es cierto que está cobrando cada vez mayor protagonismo y relevancia a nivel internacional, si lo comparamos con años anteriores (en 2012 fueron 5 de un total de 72 millones y en 2011, 11 de un total de 216 millones), es la "ayuda de emergencia" la que a día de hoy sigue contando con más fondos.

Esto puede venir justificado por la falta de una "cultura de prevención", que ha hecho que tanto a nivel interno de los Estados como en su acción exterior, la mitigación, la preparación ante desastres, la RRD y la prevención no hayan sido prioritarias. Así, aunque algunos programas europeos (DIPECHO) han sido pioneros tal y como manifiesta la Comunicación de la Comisión Europea en la materia, el porcentaje de financiación destinada a tales actividades sigue siendo escaso. Una de las posibles soluciones sería el establecimiento de porcentajes mínimos recomendables de financiación de acciones de RRD en la política de desarrollo y humanitaria de España en línea con lo que otros donantes hacen.

En esta materia, **uno de los hitos más importantes que ha marcado 2015 ha sido la celebración de la "III Conferencia Mundial sobre RRD"**, que tuvo lugar en Sendai del 14 al 18 de marzo. **Fueron 187 países los que participaron** en esta conferencia en la que reafirmaron su compromiso con la RRD, **a través de la adopción del nuevo "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030".** Versa entorno a cuatro prioridades de acción principales, a saber: 1) Comprender el riesgo de desastres; 2) Fortalecer la gobernanza para gestionar el riesgo de los desastres; 3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y 4) Incrementar la preparación para casos de desastre con el fin de dar una respuesta eficaz y "reconstruir mejor" en el ámbito de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

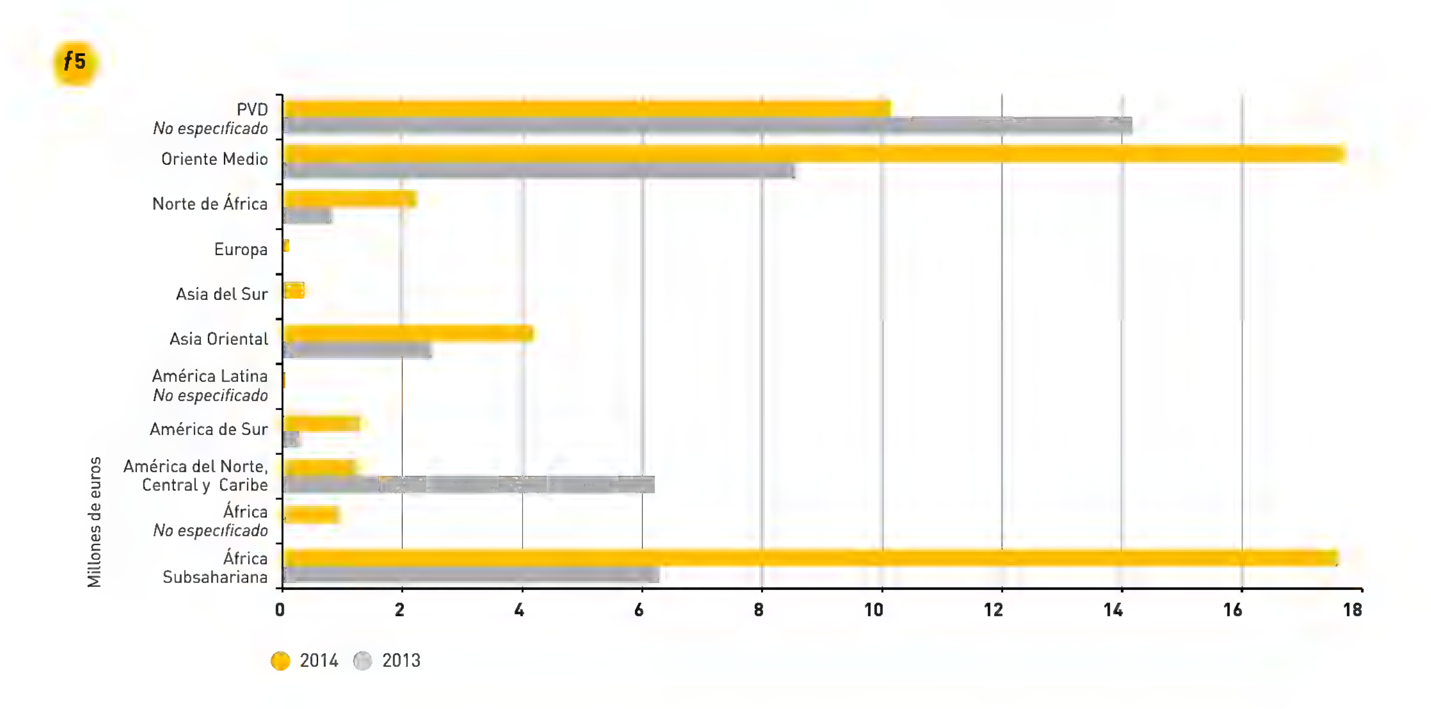
En el caso español, la RRD viene liderada por la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, en coordinación con el MAEC a través de la SGCID, la OAH y resto de direcciones de la AECID. Este protagonismo de Protección Civil, comprensible a los efectos de RRD en el interior de nuestro país, ha hecho que, sin embargo, el peso de nuestro país en Sendai y en otros foros haya sido muy poco relevante. Ante tal escenario, los principales retos a los que se enfrentaría en la actualidad serían: 1) Liderazgo de España en protección civil en las entidades locales (exportar "buenas prácticas"); 2) Mejorar la coordinación de la agenda de RRD y la de desarrollo; 3) Mejorar en indicadores y 4) Implantar medidas de adaptación al cambio climático.

En lo que respecta a la distribución geográfica de la ayuda humanitaria tendríamos:



Acción humanitaria en 2014 por áreas geográficas

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.



Sobre todo, **son dos zonas geográficas las que más llaman la atención por el incremento que han experimentado en términos de financiación con respecto a 2013**: por un lado, África Subsahariana (cuya financiación se ha visto casi triplicada, pasando de unos 6 millones en 2013 a 17,5 millones en 2014), dada la grave situación de inseguridad alimentaria que sigue atravesando a día de hoy el continente. Los **sectores de intervención sobre los que se centra la respuesta son: protección, seguridad y acceso humanitario,** manteniendo el apoyo a las personas afectadas por los conflictos armados (en especial, refugiadas, desplazadas y comunidades de acogida en Malí y Níger). En este sentido, destacamos los programas de apoyo a la protección de la infancia, acompañamiento y asistencia a las personas desplazadas y refugiadas y prevención de la violencia de género. Asimismo, otro de los sectores prioritarios es el de **seguridad alimentaria y nutrición**, brindando apoyo a programas destinados a alcanzar la suficiencia alimentaria en época de crisis, además de promover el mantenimiento de los medios de producción desde un enfoque resiliente. De esta manera, la sociedad civil afectada por las recurrentes crisis puede reducir el impacto, y por lo tanto, prever las potenciales amenazas.

Por otro lado, cabe destacar **Oriente Medio,** que ha duplicado sus fondos (pasando de 8 millones en 2013 a casi 18 millones en 2014). Las partidas dedicadas a ayuda humanitaria apoyan los programas de **protección humanitaria** de las poblaciones afectadas por la violencia en **Siria** (tanto en la zona controlada por el régimen de Damasco como por los diferentes grupos insurgentes); **programas de salud, WASH y asistencia alimentaria,** dirigidos a las víctimas del conflicto tanto en el interior del país como en los **países de acogida de refugiados: Líbano, Jordania, Turquía e Irak.**

2.3.1 Distribución por organismos implicados

Como se observa en la tabla, **casi la totalidad de la ayuda humanitaria de la Administración pública central española ha sido gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** (MAEC), con unos 45 millones de euros. Tiene el mandato legal de dirigir la política de cooperación y es, además, el único que dispone de personal y una Agencia especializada en la materia. Como veremos en la sección dedicada a la acción humanitaria de la AECID, ha sido la Agencia la que ha canalizado la totalidad de sus fondos (y sus correspondientes Departamentos: de Cooperación con Mundo Árabe y Asia; Centroamérica, México y el Caribe; Cooperación Multilateral; Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD); Cooperación Sectorial; de Emergencia y Posconflicto y la Oficina de Acción Humanitaria).



Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes de la Administración General del Estado y vías de canalización (2014)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.



Agentes	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Total (Euros)
MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)	13.897.919,04	30.733.183,86	44.631.102,90
MDEF (Ministerio de Defensa	72.876,00	0,00	72.876,00
Total	**13.970.795,04**	**30.733.183,86**	**44.703.978,90**

2.3.2
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)

Es el Ministerio el que canaliza prácticamente la totalidad de la ayuda en 2014, con **44.631.102.90 euros** (su perfil se ha visto incrementado en unos 15 millones con respecto a 2013). La AECID ha sido la responsable de canalizar todas las partidas de bilateral, multibilateral y multilateral como principal ejecutor de la política española en este ámbito, **siendo la OAH quién más financiación ha desembolsado exclusivamente para proyectos de acción humanitaria, con un importe de 35.975.964,47 euros**. A ésta, le seguiría el Departamento de ONGD con 5.726.424,00 euros. Aunque en cifras muy por debajo de ejercicios anteriores, anteriores las ONG especializadas siguen recibiendo subvenciones para sus proyectos humanitarios por diferentes vías.

Por su parte, la **SECIPI** (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica) **recibió un reembolso bruto (devolución) por valor de 956.205,57 euros de una donación de emergencia a Territorios Palestinos Ocupados (TPO).** Al tratarse de una devolución de donación, dicha cantidad computa de forma negativa en la AOD y la AH española.

2.3.3
Otros Ministerios

Se han contabilizado en el rubro de AH **72.876 euros** del Ministerio de Defensa que no contabilizó nada el año anterior.

2.3.4
Otros agentes: Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades

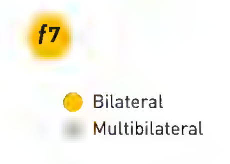
Finalmente, las **Comunidades Autónomas** han contabilizado como ayuda humanitaria alrededor de **9 millones de euros,** las **entidades locales** unos **2 millones y**, por último, las **universidades 38.000 euros.**
Si comparamos estas cifras con las de 2013, vemos que la financiación de estos tres agentes no ha experimentado grandes variaciones, siendo la Administración General del Estado la que ha recibido una mayor cantidad de fondos, tal y como hemos mencionado anteriormente.

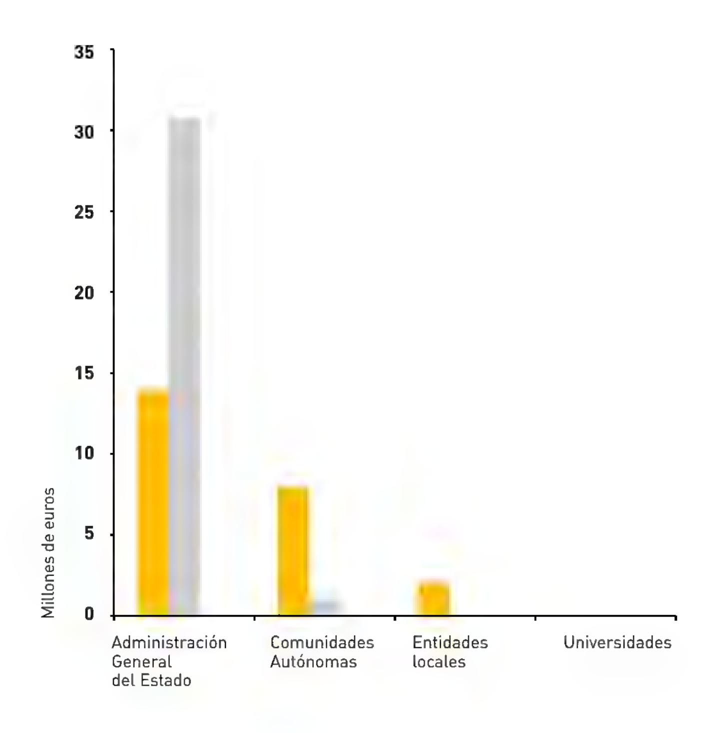
f7

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes y vías de canalización (2014)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Las tres Comunidades Autónomas que han contabilizado más fondos han sido: Andalucía (con 4.081.388,94 euros), **País Vasco** (2.588.179,67 euros) y, en tercer lugar, y a mucha distancia la **Comunidad Valenciana** (con 375.000 euros).

En términos porcentuales, **de la cantidad total de acción humanitaria para 2014, el grueso (80%) pertenecería a la Administración General del Estado; el 16% sería de las Comunidades Autónomas y, por último, el 4% procedería de las entidades locales y una cifra testimonial de las universidades,** al igual que sucedió en 2013.





3 La acción humanitaria de la AECID en 2014 y 2015

3.1. Introducción

En esta sección realizamos un análisis cualitativo y cuantitativo de la acción humanitaria (AH) llevada a cabo por la OAH de la AECID durante el año 2014 y principios de 2015. Para su elaboración, hemos utilizado los datos directamente proporcionados por la OAH, así como consultado otras fuentes oficiales como las de la SGCID del MAEC y el CAD–OCDE, entre otras. Durante la investigación, el IECAH se ha esforzado por garantizar la objetividad y fiabilidad de los datos estadísticos y de la información expuesta en el presente apartado.

Durante el año 2014, la OAH destinó casi 39 millones de euros a acción humanitaria en distintos contextos. Por un lado, **destinó recursos a las crisis establecidas como prioritarias en los POAH**. **Colombia** recibió 1,5 millones de euros, destinados a la protección de las personas desplazadas internas (DPI) y agua, saneamiento e higiene (WASH). A la **región de América Latina y Caribe** se le asignó 1,5 millones de euros con dos sectores fundamentales: salud, con la colaboración a través de la Organización Panamericana de Salud; y mejora en respuesta a desastres, con 80.000 euros para el DREF destinados a la actuación en El Salvador, Chile y Haití, además de 1 millón para la *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery,* centrada en las Antillas de San Cristóbal, Santa Lucía y Granada.

La **población refugiada saharaui** recibió 3,47 millones de euros, centrados en los sectores de ayuda alimentaria y nutrición, así como protección. Por su parte, los **Territorios Palestinos Ocupados (TPO)** contaron con 2,1 millones para ayuda alimentaria, salud, protección, apoyo psicológico, agua y saneamiento y coordinación de la ayuda. La intervención en el **Sahel** se centró en tres países: Malí, Níger y Mauritania, a los que se asignaron 4,8 millones destinados a los sectores de ayuda alimentaria y nutrición, protección, agua y saneamiento, apoyo a operaciones especiales y coordinación de la ayuda. Finalmente, **Siria** recibió 8,5 millones centrados en los sectores de protección y, especialmente, protección de la infancia, salud, ayuda alimentaria, WASH y cobijo.

Por otro lado, **la OAH tuvo que hacer frente a dos grandes crisis humanitarias no planificadas.** La primera es **Filipinas,** debido a los estragos causados por el tifón Haiyan, que recibió 1 millón de euros destinado a protección, nutrición y WASH. La segunda, **el brote del virus del ébola en África Occidental**, que contó con más de 10 millones, destinados a los sectores de salud, protección, WASH y logística. Los principales destinatarios fueron Sierra Leona, Guinea y Liberia, aunque se adoptó un enfoque regional, ayudando también a países vecinos como Mauritania, Malí, Guinea Bissau y Costa de Marfil.

3.2. El Plan Operativo de Acción Humanitaria (POAH) 2014-2015

Teniendo en cuenta las distintas líneas que marcan la acción humanitaria española señaladas anteriormente, podemos decir que estas se ven reflejadas en cada uno de los POAH relativos a las distintas crisis prioritarias. **Para 2014, las crisis que la OAH identifica como prioritarias son cinco**: **Colombia, Territorios Ocupados Palestinos (TPO), población refugiada saharaui, Sahel y Siria.**

Los sectores de intervención prioritarios para la acción humanitaria española en 2014 han sido los de protección, WASH, salud, seguridad alimentaria y nutrición. El sector de protección es fundamental, ya que todas las crisis identificadas como prioritarias poseen un elemento de conflicto armado. En todas ellas existe un sector de población extremadamente vulnerable como son las personas refugiadas y desplazadas internas.

La intervención en seguridad alimentaria y nutrición es un componente fundamental de la acción humanitaria y central en crisis como la del Sahel, fundamentalmente una crisis alimentaria fomentada por los cambios medioambientales, y en el caso de la población refugiada saharaui, cuya alimentación depende casi en su totalidad de la ayuda humanitaria internacional. También es relevante en la crisis siria, dada la difícil situación que atraviesa la sociedad civil.

Otra de las características del POAH 2014-2015 es su apuesta por un enfoque regional en las crisis. La crisis del Sahel o el conflicto sirio deben ser tratadas de forma integral como un conjunto, aunque cada uno de los países en ella establecidos como prioritarios reciba un porcentaje de la ayuda. En la crisis siria, es importante prestar ayuda a países vecinos

como Líbano, Jordania e Irak que están acogiendo a la mayoría de la población refugiada siria.

Siguiendo las orientaciones estratégicas de la Cooperación Española, un punto importante es la incorporación del **enfoque de género** (Orientación Estratégica 5). Las mujeres y niñas presentan necesidades específicas dentro de la población vulnerable que deben ser atendidas, principalmente a través del sector salud.

Por último, **la OAH promueve la participación española en los foros de coordinación del MAEC sobre crisis específicas, así como en los clúster impulsados por OCHA en los sectores prioritarios y relevantes en los contextos de crisis donde participa directamente,** a través de los representantes de la AECID en el terreno.

3.3. La OAH en cifras

La OAH ha incrementado sus fondos humanitarios durante el año 2014. El presupuesto desembolsado exclusivamente para proyectos de acción humanitaria gestionados por la OAH ha sido de **38.637.706,54 euros**[8] (como podemos observar, se ha casi duplicado con respecto a 2013 que fue de unos 20 millones de euros). **El presupuesto anual gestionado por AECID en AH ha sido de 45.587.308,47 euros,** experimentando un considerable aumento tal y como se puede apreciar en la gráfica que aparece a continuación (f8). Dicho esto, **con respecto al año anterior, este incremento supone un 47%, exactamente de 14.605.698,57 euros.**

f8

Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH hasta 2014
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

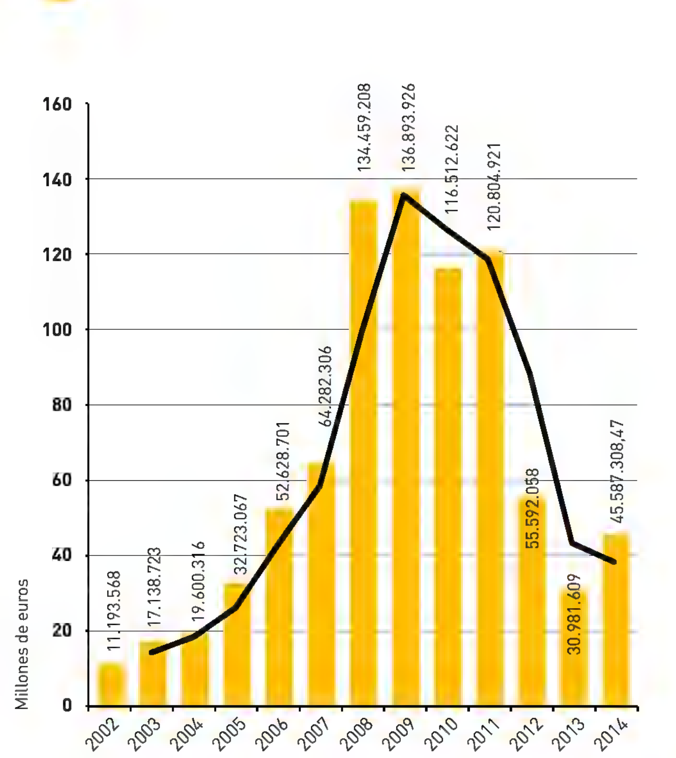
Pese a dicho incremento, el presupuesto destinado a acción humanitaria sigue siendo escaso, estando, incluso, por debajo del presupuesto asignado en 2012, año en el que ésta política pública sufrió el mayor recorte.

8 Cifra proporcionada por la OAH de la AECID.

3.3.1 Canalización y distribución de fondos

Durante el año 2014, no ha habido importantes cambios en materia de canalización y distribución de fondos con respecto al año anterior. El grueso de la ayuda española ha ido destinada a las agencias de Naciones Unidas, aunque ha experimentado un ligero descenso del 25% con respecto a 2013. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) con 4.434.500 euros y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) con 7.225.202 euros han visto incrementados sus fondos, si los comparamos con el año anterior. En el primer caso, la cifra se ha duplicado y, en el segundo, ha experimentado un fuerte incremento (pues en 2013, la cantidad asignada fue de 1.643.305, 40 euros). El porcentaje destinado a las ONG ha aumentado, pasando de un 12% en 2013 a un 23% en 2014. Aun así, siguen sin ser buenas noticias para el sector, gran perjudicado por la reducción de financiación gubernamental destinada a cooperación al desarrollo y, en especial, a acción humanitaria. Es importante que la AECID continúe firmando, de manera regular, convenios con ONG españolas humanitarias, ya que dicho mecanismos permite la rapidez y flexibilidad que se requiere ante una emergencia.

f8

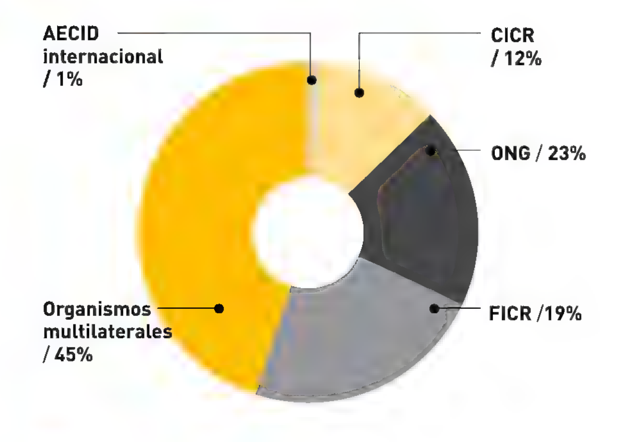


f9 Distribución del gasto por el tipo de entidad financiada

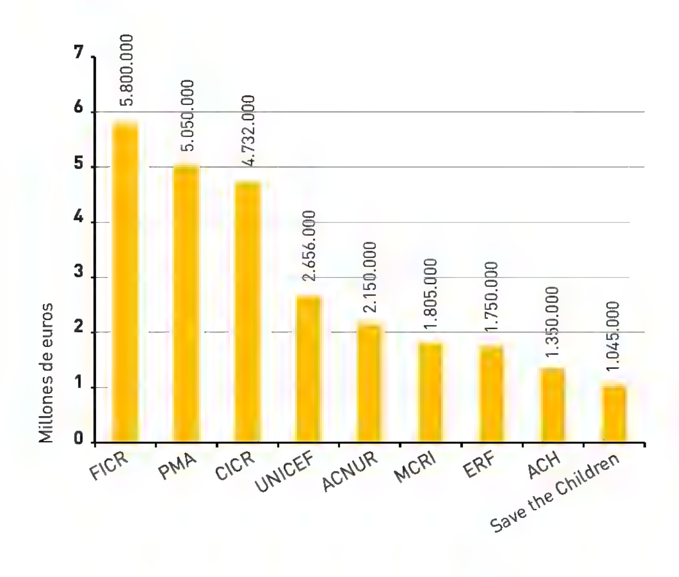
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

De los 22 organismos, fondos y ONG que recibieron los casi 39 millones de euros de la OAH durante 2014, sólo nueve de ellos recibieron más de un millón de euros, sumando el 80% de la ayuda total desembolsada por la AECID. Los principales receptores fueron la FICR, el CICR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), agencias de Naciones Unidas como ACNUR, UNICEF, el Fondo de Respuesta a Emergencias (ERF) y ONG como Acción contra el Hambre (ACH) y Save The Children.

f9



f10



f10 Principales organismos destinatarios de fondos durante 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

En 2014, se produjo un incremento de aproximadamente **6 millones de euros en la financiación recibida por las ONG.** Las **principales receptoras** de fondos son **Acción Contra el Hambre, Médicos Sin Fronteras España, Save The Children, Cruz Roja Española, Oxfam Intermón** y **FPSC** (Fundación Promoción Social de la Cultura) **por un importe total de 8.936.935 euros.** Las **principales áreas** geográficas fueron: **Oriente Medio** (víctimas afectadas por la violencia), África Subsahariana (virus del brote de ébola) y, en menor medida, **Asia Oriental** (en concreto, Filipinas, centrado en WASH y nutrición a las personas desplazadas internas).

Por otro lado, destacamos el hecho de que se vuelva a hacer uso del FONPRODE para contribuciones voluntarias a ciertos organismos como el CERF (400.000 euros) y la UNRWA (550.000 euros) en materia humanitaria. La utilización de este instrumento, previsto para otras cuestiones y básicamente para ayuda reembolsable, no se explica más que por disponibilidad presupuestaria de esas partidas y por la necesidad de asumir esos pagos a organismos internacionales. Entendemos que se ha hecho por esos motivos excepcionales.

f11 Convenios de emergencia con ONG españolas en 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



ONG	Importe (euros)
Acción Contra el Hambre	1.975.000,00
Médicos Sin Fronteras España	1.675.000,00
Save The Children	1.625.000,00
Cruz Roja Española	1.575.000,00
Oxfam Intermón	1.075.000,00
FPSC	1.011.935,00
TOTAL	**8.936.935,00**

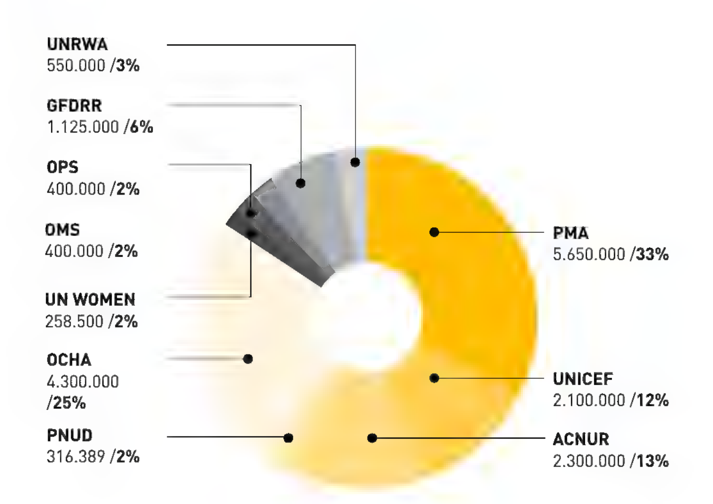
3.3.2
Financiación a organismos internacionales

Junto a las ONG, ésta constituye la vía más relevante de canalización de fondos humanitarios.

- **Contribuciones a la ONU y otros organismos multilaterales**

Como hemos observado con anterioridad, **la contribución más significativa que ha realizado la AECID en 2014 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas,** concretamente **el 46% de todo su presupuesto anual.** Como sabemos, el sistema de las Naciones Unidas está constituido por numerosas organizaciones afiliadas como programas, fondos y agencias especializadas. Cada uno de ellas cuenta con su propia membresía, liderazgo y presupuesto. Por ello, conviene subrayar que dentro de estas contribuciones a los organismos internacionales (f12) se contabilizan tanto las contribuciones voluntarias (programas y fondos) como las obligatorias.

*f*12
Contribuciones a organismos internacionales en 2014
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



Es destacable que tras años de contribuciones al **CERF (Fondo Central de Respuesta Emergencias)** de Naciones Unidas, que llegaron a alcanzar los 45 millones de dólares en el año 2010 o 20 millones de dólares 2011, en el año 2012 no aparecía consignada ninguna cantidad. En 2013 se contabilizaron 5 millones de euros y, **en 2014, dicha cifra se ha visto reducida a 400.000 euros.** Según la planificación presupuestaria para 2014, esta cantidad aumentará a 2 millones.

Destacamos como **novedad,** con respecto a años anteriores, **la aportación que ha realizado la OAH al Fondo Mundial para la Reducción y Recuperación de los Desastres (GFDRR,** por sus siglas en inglés), **por un importe de 1.1250.000 euros.** Como mecanismo auspiciado por el Banco Mundial, el programa de trabajo del GFDRR se articula en tres vías de financiación interrelacionadas, que respaldan la cooperación internacional, el fortalecimiento de las capacidades de cada país para la RRD, así como el apoyo a los países para la planificación de una recuperación y una reconstrucción sostenibles, cuando los desastres acontecen. Esto pone de manifiesto la relevancia de **garantizar una vinculación adecuada entre la emergencia y el desarrollo, dando prioridad a las respuestas basadas en un análisis de amenazas, vulnerabilidades y riesgos**. Es muy positivo el hecho de que poco a poco haya una mayor inversión en los fondos humanitarios (además de en desarrollo) para aquellas actividades de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres.

Por otro lado, subrayamos la contribución de la OAH a **UN Women,** por valor de **258.500 euros**, así como a la ***International NGO Safety Organisation (INSO)***, cuya misión es velar por la seguridad de los trabajadores humanitarios, **con un importe de 200.000 euros**.

- **Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja**

La contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se ha incrementado de forma considerable, pasando de 4.243.395 euros a más de 13 millones en 2014.

El principal receptor de financiación dentro del Movimiento ha sido la FICR (un 55% del total del presupuesto destinado a todo el Movimiento), a diferencia de otros años, en los que venía siendo habitual que fuera el CICR. Si lo comparamos con el año anterior, **dicha cantidad ha experimentado un fuerte**

incremento, ya que ha pasado de 1.643.395,40 euros a 7.225.202. En cualquier caso, la contribución a la Cruz Roja Española ha aumentado ligeramente, pasando de 1.147.636 en 2013 a 1,5 millones el año pasado. Los proyectos se han llevado a cabo, principalmente, en Sierra Leona, Guinea Bissau y Senegal para hacer frente al brote del virus del ébola y en Siria, dirigidos a los refugiados y desplazados sirios por la crisis humanitaria que atraviesa el país.

*f*13
Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

*f*13

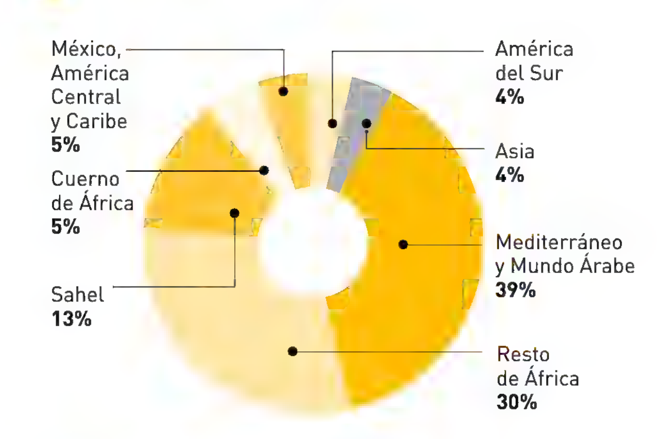
Nombre	Contribución	Porcentaje
CICR	4.434.500,00	34%
FICR	7.225.202,00	55%
CRE	1.575.000,00	12%
TOTAL	**13.234.702**	**100%**

3.3.3 Distribución geográfica

Del total de intervenciones aprobadas en 2014, la mayor parte fue dirigida a Mediterráneo y Mundo Árabe con un 39% del total (aproximadamente 14 millones de euros, más del doble con respecto a 2013), seguido por África (30%) y países como Cabo Verde, Libia, Liberia, Guinea Bissau, Sierra Leona (entre otros), y Sahel (13%), con tres países: Malí, Mauritania y Níger.

*f*14
Principales regiones financiadas en 2014
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

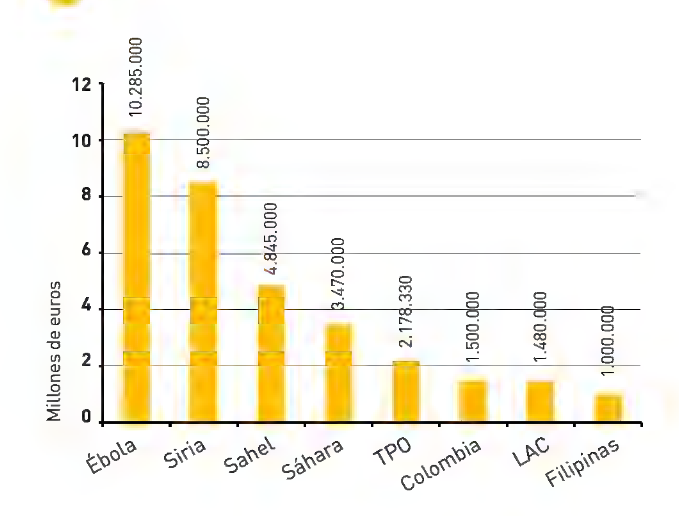




En lo que respecta a las crisis prioritarias para la AECID durante 2014, ordenadas por mayor volumen de fondos destinados, fueron: ébola, la crisis siria, la crisis del Sahel, la población refugiada saharaui, los Territorios Palestinos Ocupados, Colombia, América Latina y Caribe y Filipinas.

*f*15
Fondos destinados a las crisis prioritarias
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

*f*15



Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano, destaca la financiación a **Sierra Leona,** con 4,3 millones de euros a proyectos destinados a dar respuesta al brote del virus de ébola y prevenir su propagación a nivel internacional; le sigue el **apoyo regional a la crisis derivada por el brote del virus de ébola** con 2,3 millones de euros y, a continuación **Liberia, Malí y Níger** con aproximadamente 2 millones para cada país. En estos tres últimos destacan proyectos de ayuda alimentaria a la población desplazada, protección de medios de vida y fortalecimiento de la resiliencia para aquellos grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad.

*f*16

Distribución de la AH en África

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



Sierra Leona 4.300.000
Regional Ébola 2.350.000
Liberia 2.294.500
Malí 2.190.000
Níger 2.150.000
Sudán del Sur 1.300.000
Guinea Conakry 650.000
RCA 600.000
Malawi 500.000
Madagascar 500.000
Mauritania 250.000
Guinea Bissau 32.250
Sudán 30.000
Libia 30.000
Cabo Verde 25.000
Costa de Marfil 9.952

0 0,5 1 1,5 2 2,5 3 3,5 4 4,5

Millones de euros

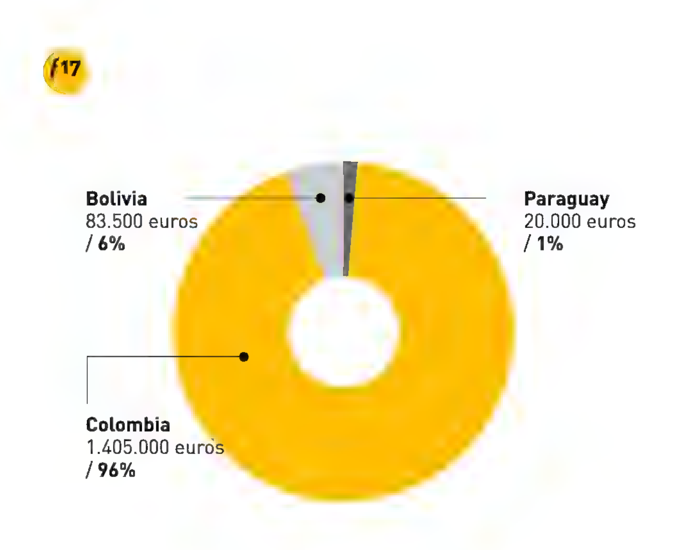
Distribución de la AH en América

Si bien en 2013 fue Colombia el único país de América del Sur que recibió financiación con 800.000 euros, en 2014 se han sumado dos países más, a saber: Bolivia, con 83.500 euros y Paraguay, con 20.000 euros. Los fondos humanitarios a Colombia, por su parte, se han incrementado considerablemente hasta cerca de 1, 5 millones de euros. La continuación de la crisis humanitaria, pese a los avances en el proceso de paz, han justificado este incremento.. En el caso de América Central y el Caribe se han financiado algunas acciones regionales y algunas de respuesta de emergencia por valor de 1.685.000 euros.

f17

Distribución de la AH en América del Sur

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



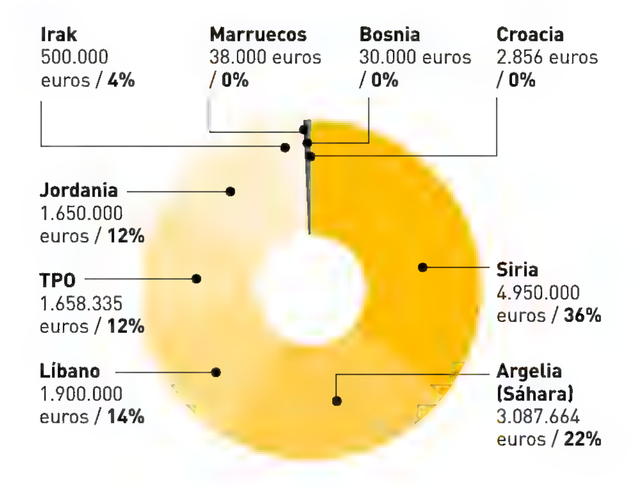
Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe

En el caso del mundo árabo-musulmám, destaca la financiación a cuatro países principalmente: **Siria,** con casi 5 millones de euros y donde se han financiado proyectos relacionados con "acceso a necesidades básicas para los/as refugiados/as sirios/as"; **Argelia** (Sáhara) con unos 3 millones y **Territorios Palestinos Ocupados** y **Jordania** con aproximadamente 1,5 millones cada uno. La mayoría de los proyectos van destinados a "ayuda humanitaria para la población refugiada siria" y "sensibilización contra la violencia de género, promoción de los derechos sexuales, reproductivos y políticos de las mujeres".

f18

Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



3.3.4 La acción humanitaria planificada para 2015

Siguiendo las líneas generales establecidas por el POAH, la OAH ha elaborado las distintas estrategias a seguir en cada una de las crisis prioritarias para 2015. Los países y crisis de mayor prioridad para la acción humanitaria española se mantienen idénticos, aunque con un recorte considerable de los fondos previstos para las mismas, con un monto total de 16,2 millones de euros.

Los TPO recibirán 2,2 millones de euros, centrándose en los sectores de protección, WASH – especialmente en Gaza tras la destrucción en los sistemas causada por la operación israelí 'Margen protector' - seguridad alimentaria y medios de vida, enfoque de género, y mejora de la respuesta rápida a las emergencias y de la coordinación.

América Latina y Caribe recibirán un millón de euros, destinados a cumplir tres objetivos: 1) la mejora del sistema regional de preparación y respuesta a desastres; 2) la lucha contra la malnutrición de las personas más desfavorecidas en el Corredor Seco, y 3) la creación de vías para mitigar el impacto de la violencia y facilitar el acceso humanitario. El conflicto colombiano recibirá 1,5 millones de euros, especialmente destinados a la dimensión de rehabilitación y reconstrucción y a la protección de la población desplazada.

La crisis del Sahel contará con 3,5 millones de euros, enfocada en la población más vulnerable y centrada en los sectores de protección y acceso humanitario, seguridad alimentaria, nutrición y WASH. Los países prioritarios dentro de la región serán Malí y Níger, con Senegal y Mauritania en una posición más secundaria, aunque lo que se pretende es un enfoque regional.

La crisis siria se ha visto agravada por el conflicto en Irak, por lo que la cooperación española abarcará los dos conflictos en conjunto, otorgando 3,5 millones de euros. Establece como países prioritarios Siria, Líbano, Jordania, Turquía e Irak, planteando un enfoque regional integral y pro-resiliente, enfocado a cubrir las necesidades puramente humanitarias como la protección del espacio humanitario, de las víctimas y de las poblaciones vulnerables.

España continuará en su asistencia humanitaria a la población refugiada saharaui con 3 millones de euros, centrados en el sector de la seguridad alimentaria y nutricional así como el sector salud y materno-infantil.
El reparto de los sectores estará consensuado y coordinado con la DG ECHO. Asimismo, persistirá en su labor internacional de visibilización de este conflicto olvidado, con la máxima puntuación (11/11) en este ranking que elabora DG ECHO.

España persistirá en su apoyo a Filipinas con medio millón de euros para hacer frente a las consecuencias de los tifones Haiyan y Hagupit así como del conflicto armado en el país. Por su parte, un millón de euros será destinado para la crisis del ébola, con énfasis en el sector salud, seguridad alimentaria y medios de vida.

Finalmente, la OAH seguirá apoyando al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias), por ser útil para responder tanto a crisis súbitas como a crisis olvidadas, así como al ERF (Fondo de Respuesta a Emergencias), que permite la canalización de ayudas destinadas a un país concreto.

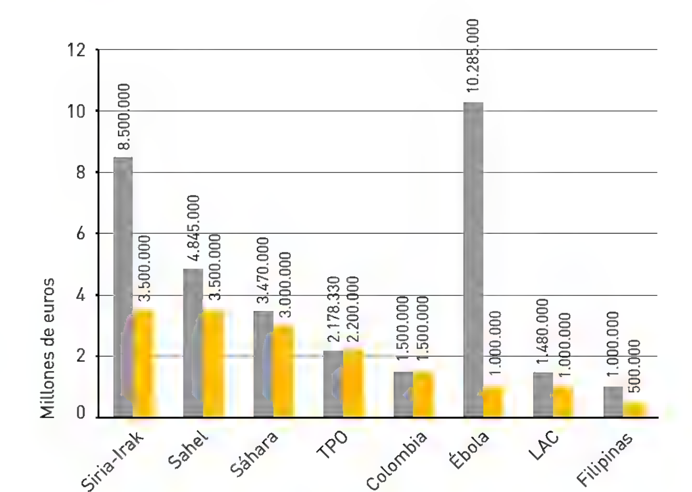
f19

Fondos presupuestados para las crisis humanitarias durante 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



2015
2014



La gráfica ofrece una comparativa entre los recursos destinados a las crisis prioritarias en 2014 y en 2015, observando cómo los únicos que mantienen la misma cantidad de ayuda comprometida es la población refugiada saharaui, los TPO y Colombia, mientras que el descenso en crisis como la de Siria-Irak es muy pronunciado, pese a que la situación continúan complicándose aún más, o el caso del ébola, que pasa de 10 millones de euros en 2014 a un millón en 2015.

3.4. Otras consideraciones

En el último periodo, pese a una situación crítica en materia presupuestaria se han producido algunos avances positivos en la actuación de la OAH en materia que creemos importante destacar.

Foros internacionales[9]

El año 2015 ha estado marcado por un gran número de eventos internacionales de distinta índole relacionados más o menos directamente con lo humanitario.

- **Conferencia de Sendai de Reducción de Riesgos de Desastres**. Desde diversas ONG y desde el propio IECAH se trató de incidir para que la cooperación española estuviera más presente en este tema y finalmente se realizaron algunas reuniones al respecto. No hubo, sin embargo, una posición común en la materia pero las cuestiones de resiliencia han comenzado a ser asumidas de modo más amplio por parte de los actores de desarrollo y en la propia AECID y la SGCID, más allá de la OAH.
- **Objetivos de Desarrollo Sostenible** y nueva agenda de desarrollo 2030. La cooperación española fue muy activa en esta materia y tuvo cierto protagonismo en la agenda internacional. Dese la perspectiva humanitaria hay que decir, no obstante, que no se ha conseguido incorporar las cuestiones vinculadas con el riesgo o los conflictos de modo adecuado. Aunque algunos de los ODS incorporan alusiones a la resiliencia o a la construcción de la paz, no existen a nuestro juicio y al de muchos organismos humanitarios suficientes sinergias entre ambos enfoques y la tan traída VARD (Vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo) sigue siendo asignatura pendiente.
- **Cumbre Humanitaria Mundial** organizada por las Naciones Unidas se celebrará en el año 2016 en Estambul. La OAH ha impulsado el conocimiento y la elaboración de posiciones de los actores humanitarios españoles que se presentaron en las consultas globales. Al menos, se ha conseguido sensibilizar sobre el tema a otros actores de la cooperación española y generar debate.

En cualquier caso, la insuficiente coherencia entre las diversas agendas internacionales es un tema preocupante y no resuelto que rebasa la propia cooperación española.

Avances en criterios técnicos y coordinación

Asimismo, la OAH continuó sus trabajos de profundización de requisitos y estándares y protocolos de actuación en diversos temas y es destacable el acuerdo logrado con el Ministerio de Sanidad y Protección Civil para la constitución de una bolsa de profesionales (roster) para ser movilizados en caso necesario en emergencias sanitarias. La iniciativa, que sigue las indicaciones internacionales de los FMT (*Foreign Medical Team*) se está consolidando y deberá dar buenos resultados en el futuro. Así, se realizó la presentación del Sistema de Respuesta a Emergencias humanitarias internacionales de la Cooperación Española.

Asimismo la OAH ha elaborado documentos de actualización e indicadores en las áreas más características del trabajo humanitario como protección, transferencias en efectivo y seguridad alimentaria, entre otras.

La OAH contribuyó al lanzamiento de la "Norma Humanitaria Esencial" (CHS, por sus siglas en inglés) apoyando la presentación de dicha herramienta en Bogotá (Colombia), Barcelona y Madrid. Otra de las iniciativas que la OAH ha continuada es la celebración de los Diálogos Humanitarios con líderes internacionales del sector a escala internacional.

9 Incorporamos en un anexo una cronología de las posiciones de España en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relacionadas con las cuestiones humanitarias.

4 Una agenda de cara al futuro

Como hemos analizado en otros apartados del Informe, la acción humanitaria internacional se encuentra en una cierta encrucijada y momento de redefinición del que la cooperación española está bastante ausente. Las cuestiones humanitarias forman, cada vez más, parte del trabajo internacional de muchos y diversos actores y, por supuesto, de los Estados y sus gobiernos.

Sin embargo, en el caso español, pese a los avances conceptuales, institucionales y prácticos habidos en las últimas legislaturas, creemos que sigue existiendo una cierta confusión sobre las particularidades de la acción humanitaria. Confusión que lleva a considerarla, a veces por parte de algunos, como un simple instrumento de la cooperación para el desarrollo o, en otros casos, como un instrumento de política exterior supeditado a los objetivos de la construcción de la paz. Cuando no, como una mera herramienta de respuesta tras las emergencias. Esta falta de claridad, perceptible en numerosas ocasiones, ha estado, tal vez, en la base de que la acción humanitaria haya sido el componente de la AOD que más se ha reducido en la última legislatura. Cuestiones que contrastan con el hecho de que la acción humanitaria es uno de los aspectos de la acción internacional que cuenta con un mayor apoyo por parte de la ciudadanía.

Teniendo el proceso electoral como telón de fondo, nos parece que los partidos políticos, no solo el Gobierno, deben abordar con seriedad una reflexión sobre lo que debería ser una política pública de acción humanitaria que siendo respetuosa con los marcos normativos, éticos y jurídicos asumidos internacionalmente y específicos de este ámbito, permitan a nuestro país desempeñar un rol relevante a escala internacional en esta materia.

Algunas ideas y propuestas sobre cuáles deberían ser los puntos mínimos a los que los partidos deberían comprometerse en el actual proceso electoral pasan por:

- Reconocimiento de la singularidad de la acción humanitaria y, por tanto, de los principios y marcos jurídicos que le son propios.
- Necesidad de recuperar la financiación a este sector. Cumplimiento de lo propuesto en la Buena Donación Humanitaria.
- Compromiso de apoyo a los actores relevantes en acción humanitaria, a sus mandatos y a su independencia operativa.

Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2015-2016:
UN MODELO EN CRISIS





CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2015-2016... EN FUNCIONES

Elaborado por

Francisco Rey, Codirector del IECAH
y **Alicia Pérez Daza**, investigadora del IECAH

FOTO:

Roche-à-Bateaux, en el suroeste de Haití, fue una de las localidades más afectadas por el huracán Matthew; a la casa de esta niña solo le quedó el marco de la puerta. Octubre de 2016.

© ANDREW MCCONNELL

1 INTRODUCCIÓN

En un momento en que la acción humanitaria a nivel internacional se ha incrementado, así como lo ha hecho la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en general, la acción humanitaria continúa en nuestro país instalada en la crisis y sufriendo aún más recortes.

Con la nueva disminución en los fondos destinados a acción humanitaria, España se sitúa en último lugar en la lista de los 20 mayores donantes de acción humanitaria del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Atrás quedan los tiempos en que la acción humanitaria española cumplía un papel destacable en la financiación humanitaria a nivel mundial. Además, **la acción humanitaria pública española pasa a ostentar el triste récord de política pública más recortada durante la crisis, pasando de 465 millones de euros en el año 2009 a 46,5 en el año 2015 en un descenso del 90%. Algo que ninguna otra política pública ha experimentado.**

La crisis de Siria continuó siendo el mayor reto al que la acción humanitaria española hizo frente, ante la pasividad política internacional de avanzar en una solución al conflicto. Las crisis del Sahel o de los Territorios Palestinos Ocupados, así como la situación de los campamentos de refugiados saharauis continuaron siendo una prioridad dentro de la acción humanitaria española. Especial atención ha merecido el proceso de paz en Colombia y sus, todavía graves, consecuencias humanitarias.

2 UNA MIRADA AL CONTEXTO (PEQUEÑO ANÁLISIS DE PRINCIPALES CRISIS DE 2015 Y 2016)

2015 y 2016 continuaron siendo unos años especialmente duros para millones de personas en todo el mundo y especialmente para la población siria, que tras 5 años de conflicto, continuaba viviendo en un país con ingentes necesidades humanitarias, así como para aquellas otras personas que habían decidido huir de él fundamentalmente hacía países vecinos como Jordania, Irak, Turquía o Líbano. En el capítulo 1 de este informe se analiza en profundidad el escenario de seguridad y la evolución de los conflictos armados en estos dos años.

Respecto de los desastres, en el año 2015 se registraron 376 desastres producidos por amenazas naturales, una de las cantidades más bajas de los últimos 20 años. Estos desastres afectaron a más de 110 millones de personas y ocasionaron la muerte de 22.765 de personas en todo el mundo cifras también por debajo de la media de las décadas anteriores. Las pérdidas económicas supusieron más de 70.000 millones de dólares. El mayor desastre en términos de mortalidad fue el terremoto de Nepal en el mes de abril que ocasionó casi 9.000 víctimas mortales. Asia fue el continente más afectado tanto en términos de ocurrencia (44%), como el número de personas afectadas (60%), como el número de personas fallecidas (72%).

Sin embargo, en términos globales los desastres que más se han agravado durante el año 2015 han sido los relacionados con fenómenos climáticos e hidrometeorológicos. Según todos los datos el año 2015 ha sido el más caluroso de la historia y esas olas de calor han tenido efectos muy graves, no solo en el mundo en desarrollo sino también en los países desarrollados. La ola de calor que sufrió Europa en el verano de 2015, y que ocasionó en Francia 3.275 muertos, puede considerarse una evidencia clara en esta tendencia. Los desastres climatológicos crecieron un 41% en el año 2015 en relación con la media entre los años 2005-2014. Además, ocurrieron 32 fenómenos de sequía grave que afectaron a más de 50 millones de personas y que demostraron el impacto del fenómeno de El Niño. Todos los datos avalan el que las extremas temperaturas y sus efectos en términos de sequías y otros son uno de los eventos más preocupantes para los que habría que prepararse en los próximos años.

Los datos aún provisionales del año 2016 nos hablarían de un agravamiento de otros fenómenos hidrometeorológicos y muy especialmente de los huracanes y tifones. Los casos del huracán Mathew que afectó sobre todo a Haití y el tifón Haima en Filipinas son los dos ejemplos más claros de ello.

La respuesta a las situaciones de desastre ha mejorado tanto a escala nacional como internacional

Conviene destacar que la respuesta a las situaciones de desastre ha mejorado tanto a escala nacional como internacional y muchos Estados, incluso en países empobrecidos, cuentan con dispositivos de prevención, mitigación y respuesta mejores que hace una década. La llamada **"localización"** de la ayuda parece abrirse paso en estas situaciones. No así, en los conflictos armados o en las situaciones de violencia generalizad. En esos escenarios, la ayuda humanitaria internacional sigue siendo esencial. Y en ese contexto debe enmarcarse la ayuda española.

3
PANORAMA DE LA AH ESPAÑOLA EN 2015-2016

La continuidad ha sido la seña de identidad de la acción humanitaria española en estos dos años. Continuidad en las prioridades y, lamentablemente, continuidad en el descenso como analizamos a continuación en detalle. Al margen de eso, algunas cuestiones generales merecen ser citadas.

El Estado español, en su rol de miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció como prioridades en su periodo en él, el mantenimiento y la consolidación de la paz, la protección de civiles y el respeto del Derecho Internacional Humanitario (DIH), la defensa de los derechos humanos, la no proliferación de armas de destrucción masiva y el desarme y la lucha contra el terrorismo. Son destacables los avances que se produjeron en materia de DIH como la **aprobación de la Resolución 2286 (2016) sobre atención médica** en conflictos armados, por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, en la que España ha tenido un peso relevante. Se ha mantenido también una importante presencia y tomas de posición en la agenda de mujeres y construcción de la paz tras las Resoluciones 1325 y subsiguientes en la misma materia hasta la Resolución 2242 de 2015.

La cooperación española ha tratado de abordar su presencia en las Cumbres Internacionales de los años 2015 y 2016 de un modo bastante coordinado, lo que es una iniciativa valiosa. Con el objetivo de construir una posición ante la **Conferencia Internacional de Reducción de Riesgos de Desastres** (RRD) celebrada en Sendai en 2015, ya durante 2014 se realizó un taller en la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) con las organizaciones no gubernamentales (ONG) españolas y se realizaron varias reuniones internas. Las bases fundamentales que se extrajeron de las mismas fueron: El liderazgo de España en protección civil en las entidades locales (exportar "buenas prácticas"): mejorar la coordinación de la agenda de RRD y la de desarrollo; mejorar los indicadores y tomar medidas de adaptación al cambio climático. Sin embargo, la incorporación de la RRD a la cooperación española es aún asignatura pendiente.

Asimismo, España fue muy activa en la **Trigésimo segunda conferencia del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja** en lo relativo a la aprobación de un mecanismo de verificación del DIH. Aunque finalmente este mecanismo no fuera aprobado por la negativa de varios Estados.

La posición española en la WHS puso énfasis en la protección y en el DIH

Del mismo modo, la cooperación española a través de la OAH de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) impulsó la participación y el conocimiento de la **Cumbre Humanitaria Mundial** (WHS por sus siglas en inglés) organizando foros de discusión que fueron bien valorados en el sector. La posición española en la WHS puso énfasis en los temas relacionados con la protección y con el DIH. Sin embargo, debido a la interinidad del Gobierno en funciones, **la representación española no tomo compromisos en el denominado *Gran Bargain* ni en materia financiera de modo concreto**.

3.1 Comunicación de la Cooperación Española 2015

La comunicación al Parlamento del Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2015, ha sido el único mecanismo de seguimiento del Plan Director. El PACI muestra una continuidad de prioridades establecidas en el documento del año previo, sin grandes cambios a ser resaltados. Además, al desaparecer este instrumento de planificación poco más habría que decir.

Por su parte, el examen de pares del CAD[1] enfatiza cómo ante la progresiva recuperación económica de España, se debería comenzar a **revertir el vertiginoso descenso de la política de cooperación española** dirigiendo una mayor proporción de su presupuesto a ella. Considera mejorable los aspectos de coordinación y supervisión de la ayuda, así como la gestión de su personal. De manera específica en acción humanitaria, llama a España a asignar un 10% del presupuesto de AOD a acción humanitaria. Cifra de la cual aún estamos muy lejos.

1 OCDE, 2016: "OCDE Cooperación al Desarrollo Examen de Pares España, 2016". http://www.oecd.org/dac/ocde-cooperacion-al-desarrollo-examen-de-pares-espana-2016-9789264260139-es.htm

3.2 Qué nos dicen las cifras[2]

Tras la importante caída que experimentó la **AOD neta española** en los últimos años, recordemos que en tan solo 4 años (del año 2010 al 2014) la AOD pasó de más de 4.491,84 millones a 1.418,35 millones, lo que supuso una reducción de 3.073 millones (68,4%), en 2015 estos fondos se han visto incrementados hasta alcanzar los **1.626,72 millones de euros (lo que supone un incremento del 14,7% respecto de 2014).** A pesar de este dato inicial positivo, si analizamos el peso de la AOD neta respecto a la Renta Nacional Bruta, observamos un **estancamiento del esfuerzo del Gobierno español en el 0,13%.** Adicionalmente, a pesar de este giro en la tendencia, el incremento previsto para la AOD según el Informe de AOD de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) era de un 28%, ascendiendo a 1.815,35 millones de euros, cifra superior a la alcanzada.
Es previsible que durante el año 2016, continúe la leve tendencia al alza experimentada durante 2015 dado el probable incremento de RNB, si bien no es probable que se alcancen los montos inicialmente planteados por la SECIPI, ya que esto supondría un incremento de más de un 45% de la AOD con respecto al año 2014**. Si la AOD española quiere alcanzar los niveles logrados en los** años 2008-2009, donde **el ratio AOD/RNB fue del 0,46% -cifra aún lejana del objetivo casi histórico del 0,7%- debe hacer una apuesta en firme por ello, lo cual no parece previsible durante la próxima legislatura, donde la cooperación al desarrollo ocupa un espacio mínimo.**

Los fondos destinados a acción humanitaria durante 2015 han sufrido una disminución del 16,6%

Ver figura 1

Sin embargo, a **pesar del incremento experimentado por la AOD española, la acción humanitaria ha sufrido una disminución durante el año 2015**, lo que contrasta con el incremento de 2014, año en el que pasó de 38.835.191 euros en 2013 a 55.879.203 euros en 2014 (lo que supuso un incremento de más de 17 millones de euros, 43,8%). La caída de **2015, situó a la AH en 2015 en 46.579.840 euros[3], 9,3 millones menos que el año anterior (-16,6%).** Esta cifra sitúa a la acción humanitaria española en un lugar irrelevante dentro de la política de cooperación española, suponiendo **un 2,87%** de la misma, porcentaje fuertemente alejado de la recomendación del Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el 2008 por el Gobierno español y tendencia internacional de situar a la AH en un 7-10% del total de la AOD. La relevancia de la AH dentro de la política de cooperación española es a la baja, ya que durante los últimos 10 años, este porcentaje solamente había sido inferior en el año 2013 (2,17%). Esta tendencia instaurada a la baja contrasta con la pretensión teórica del Gobierno español de ser un actor humanitario relevante en el contexto internacional.

Ver figura 2

2 La información ha sido extraída del "Seguimiento AOD 2015 – Volcado" de la SGCID, accesible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Seguimiento.aspx

3 En los datos provistos por AECID no se incluyen los datos de la Generalitat de Cataluña así como algunas Entidades Locales, por lo que la AH total española sería algo superior. Según datos provistos por la Generalitat, está destinó a proyectos de acción humanitaria en 2015 un total de 404.841 euros.

De los **46.579.840 euros, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha canalizado 35.757.848 euros y 26.002.477 euros a través de la Oficina de Acción Humanitaria**[4].

La disminución en los fondos ha sido relativamente proporcional en los canales de distribución de la ayuda, pasando la ayuda bilateral de 24.030.019 euros a 20.457.812 euros (-15%) y la ayuda multibilateral de 31.849.184 euros a 26.122.0248 euros (-18%). Consecuentemente, la distancia entre ambos canales de distribución se acorta un punto porcentual respecto a 2014 suponiendo la canalización bilateral un 44% y la multibilateral un 56%.

Ver figura 3

En este punto es destacable la nueva apuesta de la OAH de apoyo al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) al considerar este como un instrumento apropiado y rápido de financiación, tras sucesivos años en los que había disminuido drásticamente su aporte. En 2015 se destinaron 2.000.000 de euros respecto a los 400.000 del año anterior, aunque lejos está dicha cifra de los 30.000.000 de euros que se aportaron en 2010.

Ver figura 4

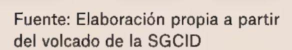
La acción humanitaria española continua siendo fundamentalmente reactiva

Como viene siendo habitual en la cooperación española, el sector al que más fondos se destinan dentro de componente de la acción humanitaria, es el de la ayuda de emergencia. Tradicionalmente, la acción humanitaria española ha sido reactiva al impacto de un desastre y/o crisis, y a pesar de ciertos avances, esta continua basándose en dicho componente. Durante el año 2015, 39.622.969 millones de 46.579.840, es decir, **alrededor del 85% de los fondos destinados a acción humanitaria, se asignaron a ayuda de emergencia.**

4 Estos datos han sido extraídos del "Seguimiento AOD 2015 – Volcado" de la SGCID, si tuviésemos en cuenta los aportados por la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), el monto de la AECID ascendería a 38.051.774 y el de la OAH a 30.544.278. Si bien consideramos que los datos aportados por la OAH son más realistas, hemos incluido los provistos por la SGCID con el objetivo de poder establecer comparaciones. Los datos de la OAH son analizados en el apartado 4 de este mismo capítulo de manera detallada.



Evolución de la AOD neta española (periodo comprendido entre 2005 y 2015)



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID

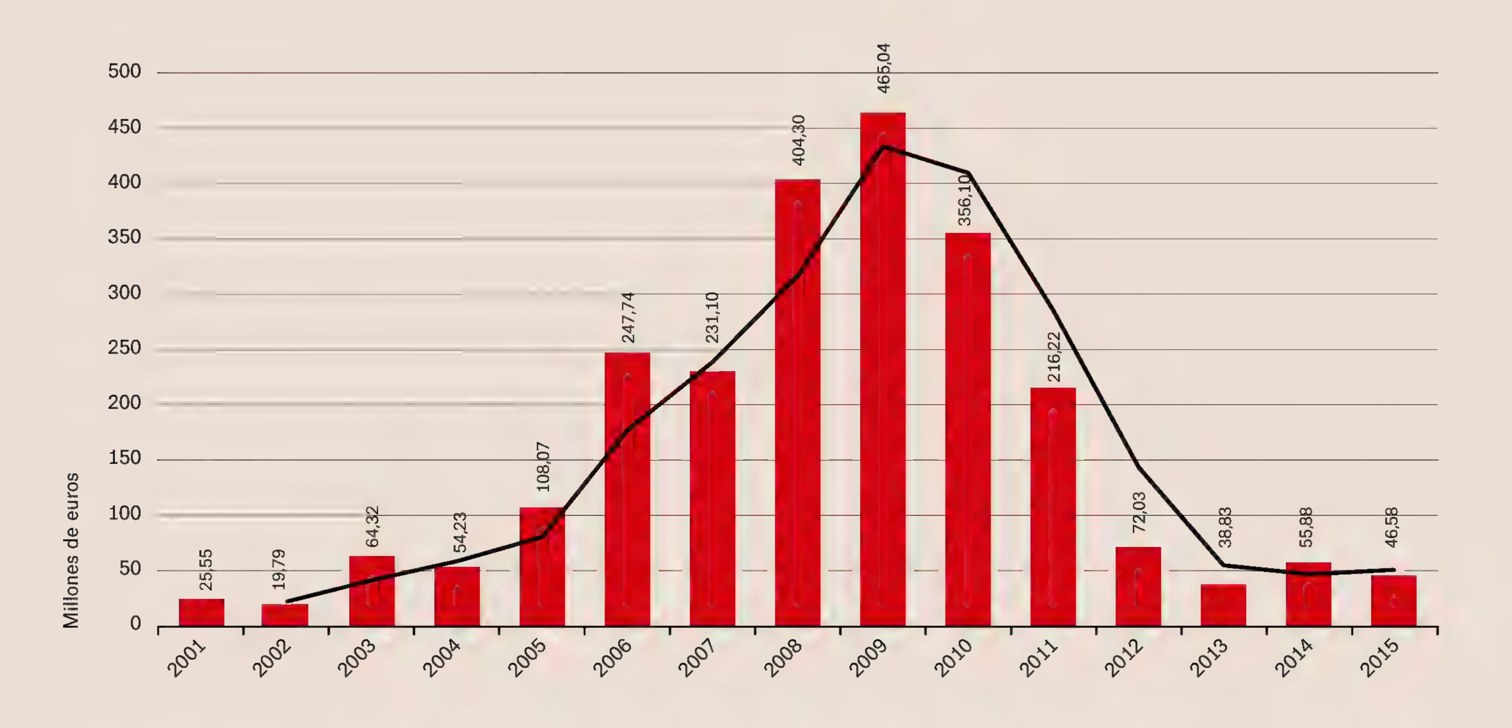
Año	Millones de euros	Porcentaje de variación
2015	1.626,72	14,69%
2014	1.418,35	-20,70%
2013	1.788,52	12,77%
2012	1.585,85	-46,92%
2011	2.987,88	-33,48%
2010	4.491,84	-5,00%
2009	4.728,05	-0,71%
2008	4.761,69	26,82%
2007	3.754,62	23,57%
2006	3.038,35	25,12%
2005	2.428,36	22,34%



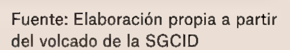


Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española (periodo comprendido entre 2001 y 2015)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID






Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID

f3 AOD española destinada a acción humanitaria por canales de distribución (2014-2015)

Canal	2014 (Euros)	2015 (Euros)	Variación 2014-2015 (Euros)
Bilateral	24.030.019,18	20.457.812,38	-3.572.206,80
Multibilateral	31.849.183,86	26.122.027,99	-5.727.155,87
Multilateral	0,00	0,00	0,00
Total	**55.879.203,04**	**46.579.840,37**	**-9.299.362,67**



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID

f4 AOD española destinada a acción humanitaria por sectores CAD y canales de distribución

Sectores CAD	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Total (Euros)
Ayuda de emergencia (720)	14.705.424,16	24.917.544,99	39.622.969,15
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación (730)	1.242.462,50	854.483,00	2.096.945,50
Prevención de desastres (740)	4.509.925,72	350.000,00	4.859.925,72
Total	**20.457.812,38**	**26.122.027,99**	**46.579.840,37**

Por otra parte, si bien los fondos gastados en prevención de desastres, se han situado en torno al 10%, aspecto a valorar de manera positiva, el incremento del riesgo en el que viven millones de personas obligan a trabajar en este componente de una manera más elocuente. Y sobre todo a incorporar elementos de prevención y RRD en la financiación del desarrollo. Es destacable la escasa importancia otorgada a la reconstrucción y rehabilitación, componente al que se destina 2.096.945 millones de euros de los fondos (5%) a pesar de ser un aspecto que requiere una amplia inversión de fondos.

Ver figura 5

En cuanto a la **distribución de fondos por áreas geográficas, hay cierta estabilidad** en los fondos respecto a los gastados en 2014, salvo en el caso de África Subsahariana, a la que se ha destinado menos de la mitad de fondos que en el año precedente, pasando de 17.607.421 euros a 8.323.163 euros (-53%). Otras dos áreas geográficas en la que la financiación ha sufrido cambios importantes han sido Asia Oriental y América del Norte (México), Central y Caribe. La primera de ellas ha visto disminuida su asignación en más de un 30%, pasando de 4.190.971 euros en 2014 a 2.8834.000 euros; en contraposición, los fondos destinados a América del Norte, Central y Caribe se han incrementado en un 158% pasando de 1.247.470 euros a 3.120.461 euros. Este aumento, si bien es significativo en términos porcentuales no lo es tanto en términos absolutos, ya que se partía de unos niveles muy bajos.

Es necesario incorporar elementos de prevención y RRD en la financiación del desarrollo

Oriente Medio ha sido el área geográfica con una mayor asignación presupuestaria (38% respecto del total), al igual que durante 2013 y 2014. De esta cuantía, más del 95% se ha destinado a ayuda de emergencia y menos de un 5% a reconstrucción y rehabilitación.

Por otra parte, es destacable como de los 4,9 millones de euros destinados a prevención de desastres, 2,3 millones (47%) han sido destinados a un solo país, Filipinas, en su mayor a través de convenios[5] con ONG.

En general, cierta falta de rigor en la imputación de algunos gastos dificulta los análisis; así por ejemplo, la imputación de convenios plurianuales a ONG con componentes de reducción del riesgo de desastres como acción humanitaria en su totalidad, es, cuando menos, discutible.

3.2.1 Distribución por organismos implicados

Salvo una pequeña parte gestionada por el Ministerio de Defensa, la ayuda humanitaria de la Administración pública central española ha sido gestionada por el Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) (97,7%). Aspecto previsible, al ser el MAEC el actor con mandato legal para ello.

Ver figura 6

5 Nos referimos a Convenios no de emergencia.



Acción humanitaria en 2015 por áreas geográficas

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID

2015 2014 2013

Oceania
PVD No especificado
Oriente Medio
Norte de África
Europa
Asia del Sur
Asia Oriental
América Latina No especificado
América de Sur
América del Norte, Central y Caribe
África No especificado
África Subsahariana

0 2 4 6 8 10 12 14 16 18

Millones de euros



Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes de la Administración General del Estado y vías de canalización

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID

Agentes	Bilateral (Euros)	Multibilateral (Euros)	Total (Euros)
MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)	11.535.819,84	24.222.028,00	35.757.847,84
MDEF (Ministerio de Defensa)	103.732,00	0,00	103.732,00
Total	**11.639.551,84**	**24.222.028,00**	**35.861.579,84**

3.2.2 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)

El MAEC es el agente que canaliza una mayor parte de los fondos destinados a acción humanitaria, por lo tanto, la disminución descrita previamente, ha sido en buena parte asumida por este actor. Si en 2014 gestionó 44.631.102 euros, en 2015 canalizó 35.757.847 euros (-19,9%).

Ver figura 7

3.2.3 Otros Ministerios

Se han contabilizado a través del Ministerio de Defensa 103.732 euros relacionados con dos cursos de gestión de catástrofes y emergencias en América del Sur y el traslado a Nepal de un equipo de la Unidad Militar de Emergencias (UME) tras el terremoto y algunas tareas de reconstrucción. Ya analizamos en el anterior informe el tardío y bastante inútil despliegue de la UME y la confusión sobre qué es u qué no es una ayuda basada en principios.

La acción humanitaria autonómica debe solventar algunas debilidades para mejorar su calidad

3.2.4 Otros agentes: Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades

Las Comunidades Autónomas (CC. AA.) destinaron durante el año 2015 a acción humanitaria **9,9 millones de euros**[6]**, lo que supone un estancamiento alrededor de los 10 millones de euros.** Las entidades locales, según los datos disponibles aportaron algo más de 700.000 euros, pero dada la falta de reporte de algunas entidades locales, no creemos conveniente establecer comparaciones.

Tras los cambios producidos en algunos Gobiernos autonómicos, en los que se ha detectado un mayor compromiso con la cooperación al desarrollo en general, y con la acción humanitaria en particular, es previsible un incremento a corto/medio plazo de la misma.

Además, algunas Comunidades Autónomas se encuentran en proceso de aprobación de sus planes directores, para lo cual se está siguiendo una metodología participativa, lo que llama a "cierto optimismo", si bien aún queda pendiente solventar algunas debilidades de estos agentes, como es el desembolso de fondos en un corto plazo, la coordinación y alineación con iniciativas internacionales o la formación especializada de los recursos humanos de las sedes autonómicas de muchas ONG.

País Vasco (con 2.935.694 euros), Andalucía (con 2.580.487 euros) y Extremadura (con 1.628.049 euros) han sido las Comunidades Autónomas que más fondos han destinado a acción humanitaria. Destaca que Andalucía haya canalizado el 65,88% (1.700.000 euros) por vía multibilateral a través de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), dato relacionado con la dificultad que tienen las administraciones autonómicas y locales de realizar un desembolso rápido de fondos a ONG.

6
A esta cifra habría que añadir el aporte de la Generalitat de Cataluña de 404.841 euros, no se ha incluido con el objetivo de poder establecer comparaciones con el resto de datos aportado por la SGCID.

El aporte de la Universidades, si bien nunca ha sido significativo, ha disminuido en prácticamente un 80%, hasta los 8.172 euros.

Porcentualmente, según los datos disponibles, **la Administración General del Estado ha aportado el 77%, las Comunidades Autónomas el 21%, el 1,7% las Entidades Locales** y un porcentaje próximo al cero las Universidades, del total de la acción humanitaria española de 2015, lo que implica que las Comunidades Autónomas incrementan su peso en un 5%.

4
LA AH DE LA AECID EN 2015 Y 2016

4.1 Introducción

En esta sección, vamos a realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de la acción humanitaria llevada a cabo por la AECID, poniendo especial énfasis en la OAH, al ser el principal órgano gestor de esta modalidad de ayuda. Hemos utilizado los datos provistos directamente por la OAH, si bien hemos identificado ciertas diferencias con los suministrados por la SGCID en su volcado 2015. Se debe seguir trabajando para garantizar la transparencia y el rigor de los datos de modo que permita análisis más rigurosos.

Se ha realizado un esfuerzo de planificación con el objetivo de mejorar la eficacia

4.2 EL POA

Durante el año 2015, la cooperación española ha aprobado Planes Operativos de Acción Humanitaria (POA) para Siria e Irak, el Sahel, Territorios Palestinos Ocupados, la población refugiada saharaui, América Latina y Caribe, Filipinas y la crisis del ébola. Además se han aprobado Estrategias de Contexto para dar respuesta a estas crisis; es destacable la relevancia asignada en las mismas a las actividades realizadas para avanzar en la igualdad de género, aspecto que se está apuntalando como fundamental dentro de la cooperación española.

El trabajo desarrollado alrededor de estas estrategias bianuales es considerado positivamente al enmarcar la OAH en un documento programático sus prioridades estratégicas en los contextos donde van a realizar una mayor canalización de esfuerzos, además de realizar una identificación de socios y de establecer una matriz de planificación de resultados esperados con indicadores que permitirán medir en cierta medida el grado de consecución de los objetivos planteados.

4.3 La OAH en cifras

Durante el año 2015, **los fondos destinados a AH canalizados a través de la AECID han sufrido una disminución, pasando de 45.587.308 euros en 2014 a 38.051.774[7] euros en 2015 (lo que supone una merma de recursos del 16,5%)**; la previsión de cara a 2016 es nuevamente preocupante, se estima que esta cifra se sitúe entorno a los 35 millones de euros. El hecho de que los fondos destinados a acción humanitaria por parte de la cooperación española haya disminuido, en un momento en el que la AOD española, aunque solo sea ligeramente, se ha incrementado, en el que las crisis humanitarias están provocando escenarios de grandes necesidades humanitarias, y en que las tendencias internacionales son de incremento en los fondos, cuestiona el papel de la acción humanitaria española que tradicionalmente ha pretendido y aspirado a ser un donante estratégico.

Ver figura 8

4.3.1 Canalización y distribución de los fondos

La previsión para 2016 es preocupante

La canalización de los fondos gestionados por la OAH continúa basándose en gran medida en la dotación de fondos a organismos de Naciones Unidas y otros organismos internacionales que canalizaron el 61% de los fondos totales. No son destacables grandes diferencias respecto al año 2014 en este sentido. Aunque en la gráfica se muestra que las ONG solamente gestionaron el 10% de los recursos, si añadimos los proyectos y convenios gestionados por la OAH pero que no se incluyen en sus presupuestos, los fondos gestionados por las ONG ascenderían de 3.000.000 euros a 10.507.496 euros.

Ver figura 9

Los organismos que han recibido una mayor financiación por parte de la OAH han sido el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y ACNUR. En relación al PMA, sus dos montos más importantes fueron destinados a la población refugiada saharaui[8] (1.675.000 euros) y a la crisis Siria (2.750.000 euros); el CICR, realizó actuaciones en 9 países más la región centroamericana, dada las grandes necesidades de protección existentes en múltiples contextos; y ACNUR canalizó los fondos principalmente hacia Jordania (1.575.000 euros) y Líbano (1.875.000 euros). Es destacable el incremento de los fondos destinados al CERF, que ha pasado de 400.000 euros en 2014 a 2.000.000 de euros en 2015, tal y como ya hemos comentado anteriormente.

Ver figura 10 y 11

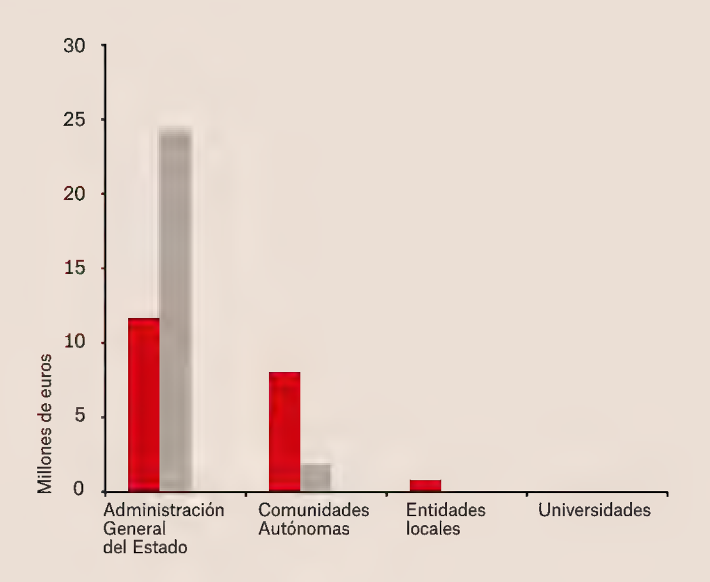
7 Esta cifra incluye los proyectos de ONG y la activación de convenios de emergencia.

8 A través del PRRO, Protracted Relief and Recovery Operation.



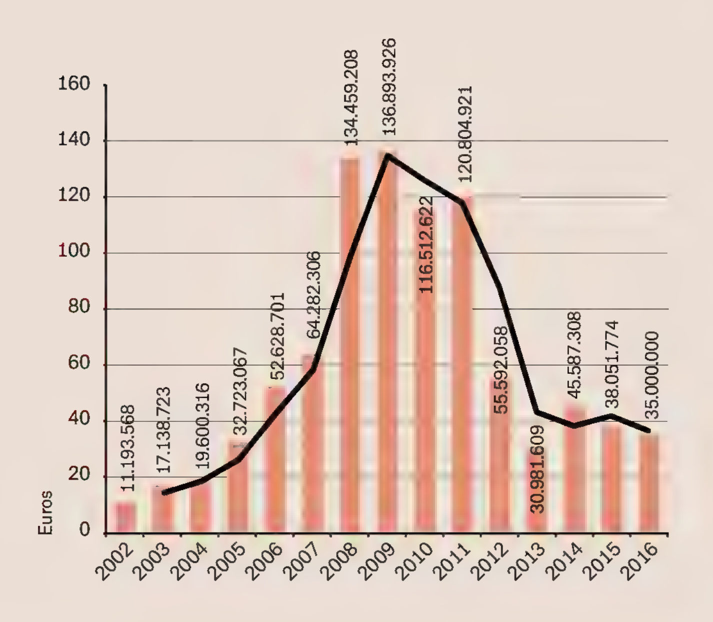
Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes y vías de canalización (2015)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID



Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID hasta 2016[1]

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

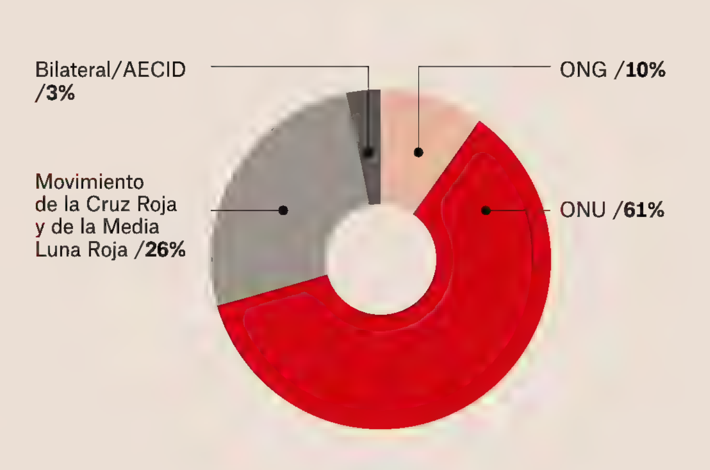


1 La cifra de 2016 es una estimación.



Distribución del gasto de la OAH[2] por tipo de entidad financiada, 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

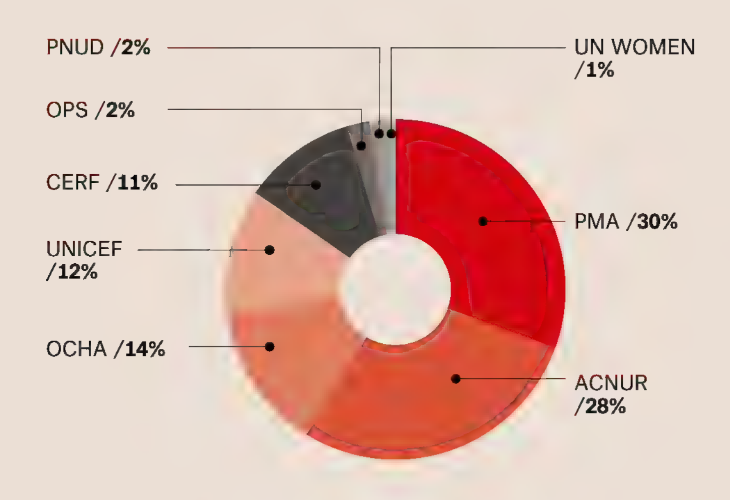


2 No incluye los proyectos y convenios de emergencia gestionados por ONG no incluidos en el presupuesto de la OAH pero gestionados por ella.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

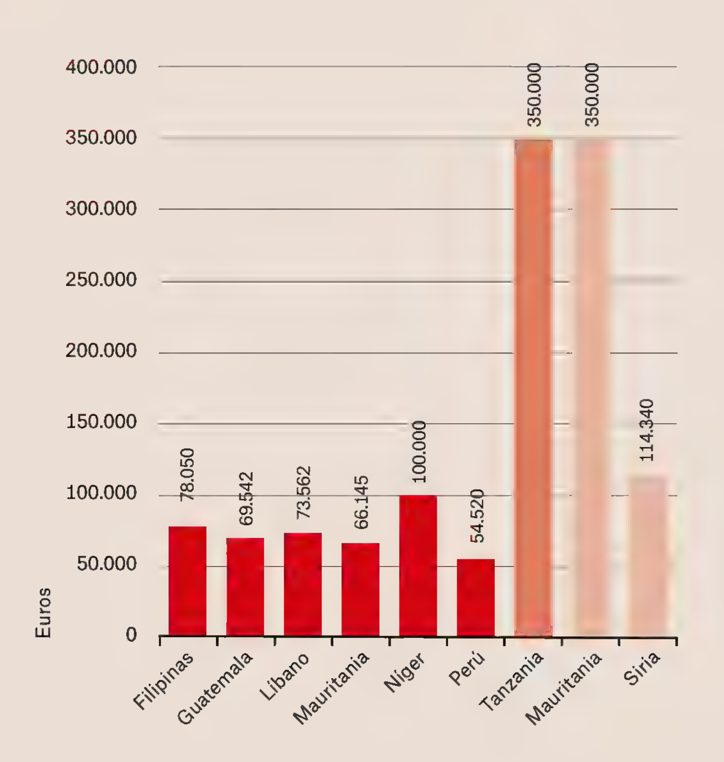
Contribuciones a organismos internacionales en 2015





Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

Convenios de emergencia con ONG españolas en 2015



Durante el año 2014, se activaron convenios de emergencia con ONG españolas por un monto de 1.256.159 euros. Acción contra el Hambre realizó una intervención multipaís con pequeñas actuaciones en un total de 6 países, Intermón Oxfam se centró en Mauritania y Siria, y Cruz Roja Española en Tanzania.

4.3.3 Distribución geográfica

La crisis de Siria ha continuado teniendo una gran relevancia en la distribución de fondos a nivel regional, ha determinado que el 59% de los fondos de AH de la AECID sean destinados a mundo árabe. Por otra parte destaca que el 11% de los fondos hayan sido destinados al Sahel.

Ver figura 12

El componente de protección ha cobrado gran relevancia en el contexto del mundo árabe

— **Distribución de la AH en el mundo árabe**
El 80% de los fondos destinados al mundo árabe han sido canalizados hacia cuatro países o crisis: Siria, Líbano, la población refugiada saharaui y los Territorios Palestinos Ocupados. La situación de las poblaciones en estos contextos, ha hecho que las intervenciones, si bien no de manera exclusiva, se hayan centrado en seguridad alimentaria y protección. Los organismos que más financiación han recibido, derivado de las necesidades humanitarias identificadas, han sido el PMA, ACNUR y el CICR.

Ver figura 13

— **Distribución de la AH en África**
La financiación en el continente africano es más diversificada en el número de países, si bien destaca la destinada a Níger y a Mali (1.700.000 euros y 1.675.000 euros respectivamente) donde se trabajó fundamentalmente en los sectores salud, protección y seguridad alimentaria y nutrición, resalta en este punto el apoyó a la Célula de Lucha contra la Malnutrición (CLM) como iniciativa apoyada para reforzar la resiliencia de la población. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ACNUR y el CICR fueron los organismos que en este contexto tuvieron un mayor peso.

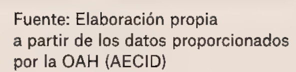
Ver figura 14

— **Distribución de la AH en América**
Coincidiendo con las prioridades de la OAH, el país del continente al que más fondos se destinó fue a Colombia en materia de protección.

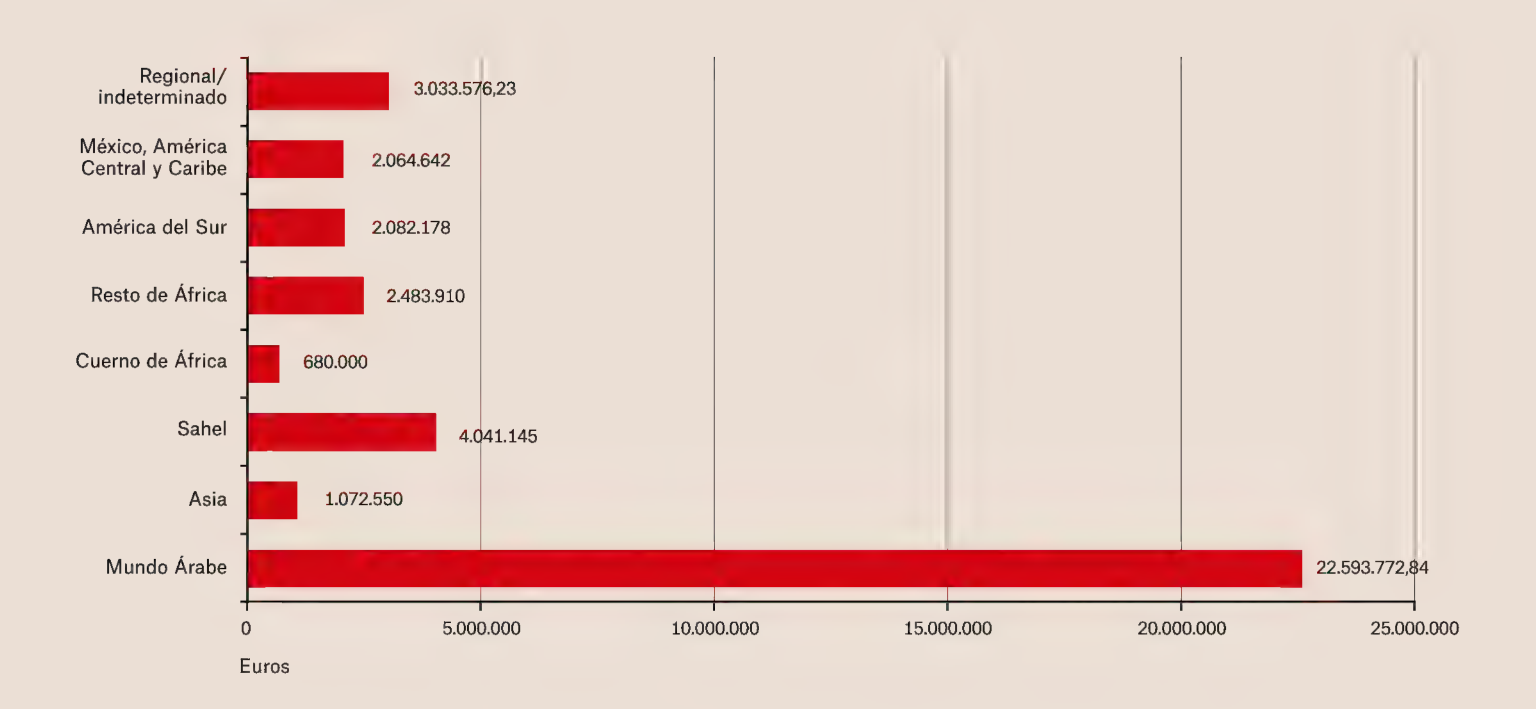
Ver figura 15

La financiación destinada a Asia supone el 2,82% del total de la AH de la AECID. Dos países canalizaron mayoritariamente estos fondos, Asia y Nepal.

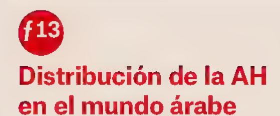
Ver figura 16

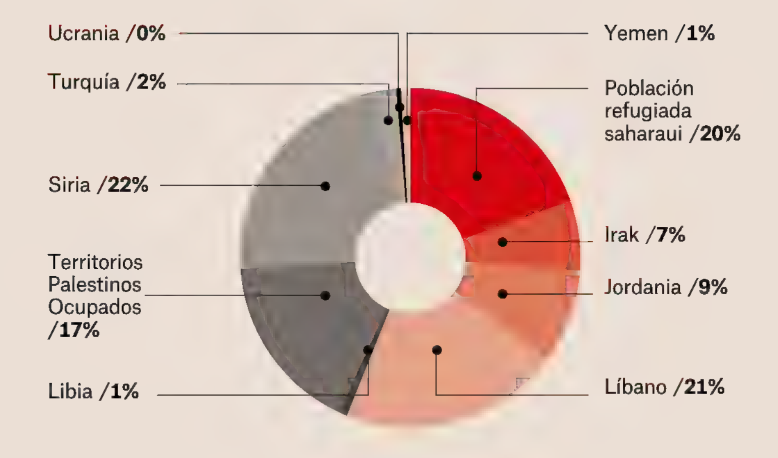






Fuente: Elaboración propia
a partir de los datos proporcionados
por la OAH (AECID)

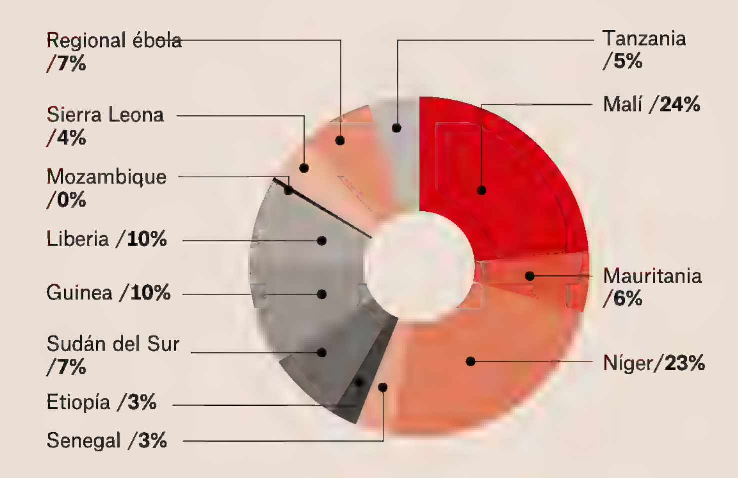






Distribución de la AH en África en 2015

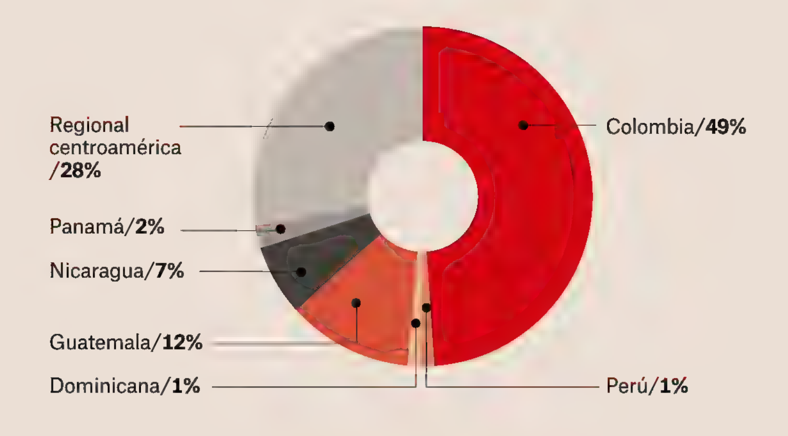
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)



f15

Distribución de la AH en América en 2015

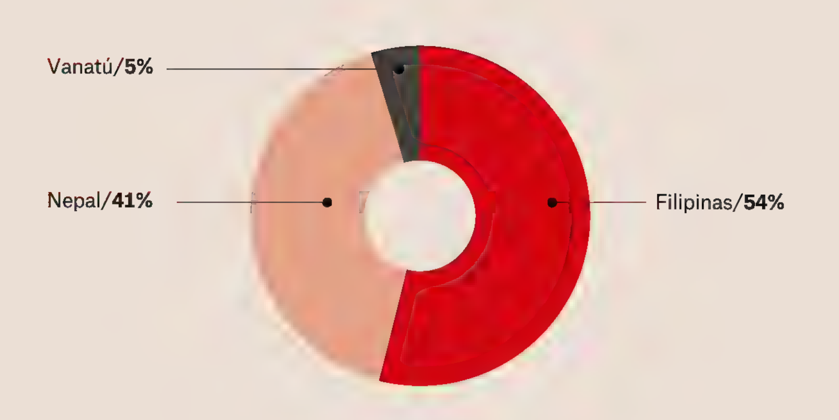
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)



f16

Distribución de la AH en Asia en 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)



4.4 Otras consideraciones

Más allá de las cifras, la acción humanitaria española ha continuado impulsando ciertas iniciativas de mejora de la calidad y la coordinación. Con el objetivo de mejorar las capacidades de los recursos humanos con los que cuenta de manera puntual la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID cuando se produce un desastre, la OAH ha comenzado la conformación de un roster de personal cualificado a desplazar conocido como equipos **START** que recibirán formación específica en materia humanitaria. Esta iniciativa que se enmarca dentro de tendencias internacionales y de los llamados ***Emergency Medical Teams*** (EMT) puede resultar muy útil en uno de los sectores en los que la ayuda española siempre fue activa: la salud en emergencias.

Hay que citar también en un informe como este, la continuidad de los **Diálogos Humanitarios** convocados por la OAH en los que han participado durante el año 2015 líderes de organismos humanitarios de carácter internacional. También los esfuerzos realizados para difundir otras novedades en el sector como la **Norma Humanitaria Esencial** (CHS por sus siglas en inglés) entre la comunidad humanitaria española.

La acción humanitaria española ha impulsado ciertas iniciativas de mejora de la calidad y la coordinación

FOTO:

En Roche-à-Bateaux (Haití), una mujer atiende a su marido, demasiado enfermo para salir a buscar ayuda. El refugio lo han improvisado con los restos de lo que fue su casa, arrasada por el huracán Matthew. Octubre de 2016.



Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2016-2017: USOS, ABUSOS Y DESUSOS DEL HUMANITARISMO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL





CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2016-2017 ¿COMIENZA LA RECUPERACIÓN?

Elaborado por

Francisco Rey Marcos, Codirector del IECAH y **Alicia Pérez Daza**, investigadora del IECAH.

FOTO:

El doctor Abu Wasim observa la destrucción sufrida por su hospital tras un bombardeo. En octubre de 2016, cuando fue tomada esta foto, era uno de los siete cirujanos que quedaban en el este de Alepo.

1 INTRODUCCIÓN

Tras un año de bastante parálisis política en general y en materia de cooperación y acción humanitaria en particular como fue el 2016, en el año 2017 parece haberse iniciado un **incipiente proceso de recuperación** de estas dos políticas. Además del incremento presupuestario que analizaremos en detalle, el proceso de preparación y discusión del V Plan Director 2017-2020 y la puesta en marcha por algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de procesos similares de planificación estratégica, unido al activismo y la consecución de financiación internacional por parte de algunas ONG humanitarias, entre otras variables, son pequeñas señales de movimiento en un sector que como hemos analizado en informes anteriores ha sido fuertemente afectado por los recortes.

El Estado español participó en la **Cumbre Mundial Humanitaria de Estambul** de 2016 pero al estar el gobierno en ese periodo en funciones, no se adhirió a los principales compromisos emanados de la misma y lo hizo posteriormente. Lo más relevante, en este sentido, ha sido la **firma del *Grand Bargain* y la elaboración de un documento de compromisos**, elaborado ya en 2017 que refleja un cierto **compromiso del gobierno español de insertarse en las tendencias internacionales del ámbito humanitario**.

Desde la perspectiva presupuestaria lo más destacable es el inicio, esperamos, de una **recuperación de las cifras pasando de los 46,5 millones de euros en el año 2015 a 54,2 millones de euros en 2016**. A pesar de este incremento, dado que la AOD en conjunto ha aumentado sustancialmente, el peso de la AH respecto a la AOD se sitúa en el 1,33%, cifra muy alejada de los países miembros del CAD, en los que la media es de entre el 7% y el 10% del total de AOD.

Como en años anteriores, la **crisis de Siria con sus efectos en Irak y países de acogida** continuó siendo el mayor reto al que la acción humanitaria española hizo frente, ante la pasividad política internacional de avanzar en una solución al conflicto. Las **crisis del Sahel o Palestina**, así como la situación de los **campamentos de refugiados saharauis** continuaron siendo una prioridad dentro de la acción humanitaria española. Alguna atención ha merecido el **proceso de paz en Colombia** y sus, todavía graves, consecuencias humanitarias. Además en el año 2016 algunos desastres como el **terremoto de Ecuador**, los **fenómenos de El Niño o La Niña** en diversos países, o los efectos del **Huracán Mathew** en Haití focalizaron la atención de algunos actores de la acción humanitaria española.

2
PANORAMA DE LA AH ESPAÑOLA EN 2016-2017

2.1 Resultados del "Examen de pares del CAD"[1].

El año 2016 se publicó el **informe del CAD de la OCDE "Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares"** sobre España que como es habitual incorpora en el Capítulo 7 la ayuda humanitaria. Desde hace una década el CAD ha incorporado las cuestiones humanitarias en este tipo de exámenes, aunque su inclusión al final del informe y la limitada vinculación con el resto de epígrafes sigue dejando la impresión de que es algo añadido, no siempre coherente con el resto del informe. El Indicador que usa el CAD para este examen es "El país miembro contribuye a minimizar el impacto de los shocks y las crisis, y salva vidas, alivia el sufrimiento y mantiene la dignidad humana en situaciones de crisis y desastre". Para ello, se analizan, fundamentalmente, aspectos organizativos y presupuestarios.

El CAD valora positivamente la concentración sectorial y geográfica de la AH española

El informe, entre sus hallazgos, comienza remarcando que "El presupuesto para ayuda humanitaria de España ha sufrido bruscas e importantes reducciones durante los últimos cuatro años, que han forzado una reducción del ámbito de actuación de su programa. Como resultado, ha sido necesario revisar minuciosamente dónde España podía aportar un mayor valor añadido con sus limitados fondos humanitarios. Se han priorizado cuatro sectores clave y nueve crisis crónicas (anteriormente eran 44)." El CAD valora positivamente esta concentración y revisión estratégica, así como el hecho de que los socios lo hayan asumido. En materia presupuestaria el CAD expresa que "Por otra parte, **el presupuesto para ayuda humanitaria es innecesariamente bajo** (un 4% de la AOD), especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a las respuestas humanitarias. España podría asignar más fondos a la ayuda humanitaria por ser un área clave."

Se valoran muy positivamente los esfuerzos en el ámbito de la **diplomacia humanitaria** y de la mejora de la comunicación con el resto de actores. Sin embargo, siguen apareciendo como puntos débiles de la **ayuda humanitaria española el fuerte carácter marcado** (*earmarked*) **de las actuaciones y los aspectos administrativos** que ya son recurrentes "Un reto importante, que también identificó el examen de pares de 2011, sigue siendo la **excesiva carga administrativa para las ONG** con las que trabaja España, que limita su capacidad para llevar a cabo una asistencia de calidad. España es consciente de ello." De ahí que la principal recomendación del informe sea "Para asegurar que todos los socios sean capaces de responder a tiempo y se focalicen en resultados de calidad, **España necesita simplificar los procedimientos de concesión de subvenciones a ONG humanitarias.** Al igual que se ha recomendado para las ONG de desarrollo, España debería revisar los requisitos de justificación en este caso."

---

1 OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares: España 2016 http://dx.doi.org/10.1787/9789264260139-es

La puesta en marcha por el estado español de las recomendaciones del CAD y de los compromisos del *Grand Bargain* va a obligar a importantes modificaciones administrativas en los mecanismos de gestión de nuestra cooperación. También en el nivel descentralizado donde, lamentablemente, las propuestas del *Grand Bargain* son todavía poco conocidas.

2.2 La acción humanitaria en el debate sobre el V Plan Director de la Cooperación Española

El proceso de elaboración del V Plan Director (VPD) hizo que un grupo de ONG humanitarias y el IECAH elaboraran un conjunto de **propuestas para mejorar la inserción de las cuestiones humanitarias en el VPD**. Coincidió esta labor de incidencia con la de conseguir un aumento de las partidas de ayuda humanitaria en los Presupuestos Generales del Estado a través de una **Proposición no de Ley** (PNL) apoyada por diversos partidos. Las propuestas para el VPD van en la línea de reconocimiento de la especificidad de la AH dentro del resto de políticas de desarrollo, avanzando en el cumplimiento de los compromisos internacionales (entre otros el *Grand Bargain*) así como, adecuar los mecanismos de gestión administrativa de la AH a estas exigencias. Algunas de estas propuestas, que en muchos casos tratan de concretar cuestiones incluidas en el Examen del CAD, son:

Las propuestas para el VPD van en la línea de reconocimiento de la especificidad de lo humanitario

1 **Dotación de un presupuesto suficiente** para hacer de esta una política efectiva y participar de forma relevante en el esfuerzo global.
— Atribución del 10% de AOD para acción humanitaria desde 2018.
— Atribución estimada en 300-400 millones de euros en 2020 (10% del 0'4% PIB).

2 **Actualización de los instrumentos de atribución de recursos y rendición de cuentas** en línea con el compromiso del Grand Bargain.
— Regulación del uso objetivo pero ágil y flexible de la Ley de subvenciones de Estado.
— Incremento de la canalización de recursos en base a convenios de emergencia y plurianuales.
— Armonización de mecanismo de rendición de cuentas en base a resultados inspirado en mejores prácticas (en ámbitos nacional y autonómico).

3 **Apoyo de la política humanitaria con la puesta en marcha de la diplomacia humanitaria como herramienta para promover el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH)** en las crisis en cuya respuesta participe España.
— Creación de un foro en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) con participación sistemática por parte de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) donde se traten las crisis con impacto humanitario.
— Definición de una línea de trabajo/posicionamiento del MAEC alineada con el cumplimiento del DIH.
— Creación de una Unidad de Crisis Internacionales con objeto de su prevención/mitigación con la participación de varios ministerios concernidos bajo la coordinación de la Presidencia de Gobierno en el que se integre la dimensión humanitaria y que dote de coherencia a la intervención de España en las crisis estratégicas en las que se involucre.

Lamentablemente, el **proceso de elaboración del VPD se está demorando** y poco se conoce, cuando cerramos este informe, sobre la inclusión de estas propuestas en el mismo. Es destacable también, desde una perspectiva crítica, el **escaso interés y desconocimiento del Consejo de Cooperación por las cuestiones humanitarias**. En el Documento consensuado por los actores sociales del Consejo en la reunión de la Comisión de Seguimiento del día 21 de junio de 2017, se hace una referencia a la acción humanitaria como la política más recortada dentro de la AOD... y nada más. Este desinterés y falta de comprensión de las tendencias internacionales en materia humanitaria por parte de este organismo es, sin duda, decepcionante para los actores humanitarios.

Respecto a la PNL sobre un crecimiento presupuestario en el año 2018, también está parada debido a la falta de acuerdo en torno a los Presupuestos Generales del Estado 2018 como consecuencia de la situación política general.

2.3 Qué nos dicen las cifras[2]

Un total de 1.958,8 millones de euros imputados como AOD corresponden a ayuda "inflada"

Tras el incremento del 14,7%, experimentado por la AOD española neta en el año 2015, en 2016 ésta ha vuelto a aumentar pasando de 1.626,72 millones de euros a 4.075,07 millones de euros (subida del 151% respecto a 2015). Este importante incremento supone que el peso de la AOD respecto a la Renta Nacional Bruta en el año 2016 fue del 0,36% (los años precedentes se había observado un estancamiento de la misma en torno al 0,13%).

Ver figura 1

Sin ánimo de hacer un análisis exhaustivo del importante crecimiento que se ha producido en 2016, creemos fundamental dedicar un espacio a analizar este inesperado incremento. Analizando mediante que vías se ha producido dicho crecimiento, observamos que 1.958,8 millones de euros se han derivado de **operaciones de conversión, restructuración y cancelación de deuda**: 1.910 millones de euros relacionados con Cuba, 3,8 millones de euros con República Democrática del Congo, 37,3 millones de euros con Costa de Marfil, 5,4 millones de euros Guinea Conakry) y 2,2 millones de euros con Guinea Bissau. Es decir, un total de 1.958,8 millones de euros imputados como AOD corresponden a ayuda "inflada", tal y como lo ha denominado CONCORD (Confederación europea de ONG para el desarrollo), entendiendo por este tipo de ayuda aquella no relacionada con inversiones "genuinamente" destinadas a AOD. Estos datos sitúan a **España**, según CONCORD, **a la cabeza de ayuda "inflada" de los países europeos**[3].

Ver figura 2

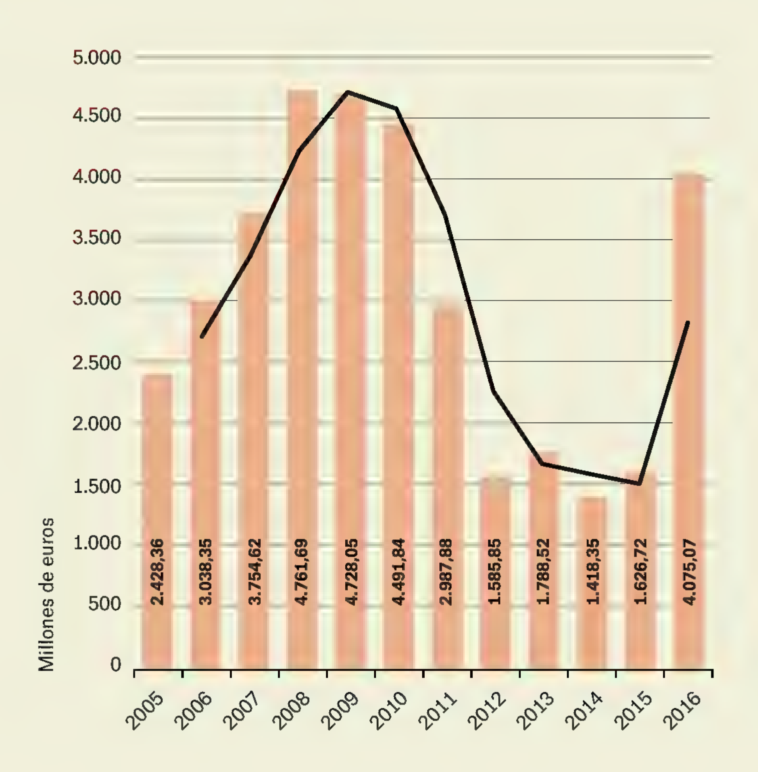
2 El IECAH tuvo acceso al Volcado de datos de 2016 con cierto retraso por lo que en esta ocasión algunas de las cifras pueden ser provisionales y deberán ser objeto de pequeños cambios posteriormente.

3 CONCORD (2017): "Concord Aidwatch 2017: EU Aid uncovered. How to reach the target on time", https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/CONCORD_AidWatch_Report_2017_web.pdf?1fdb40&1fdb40



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID

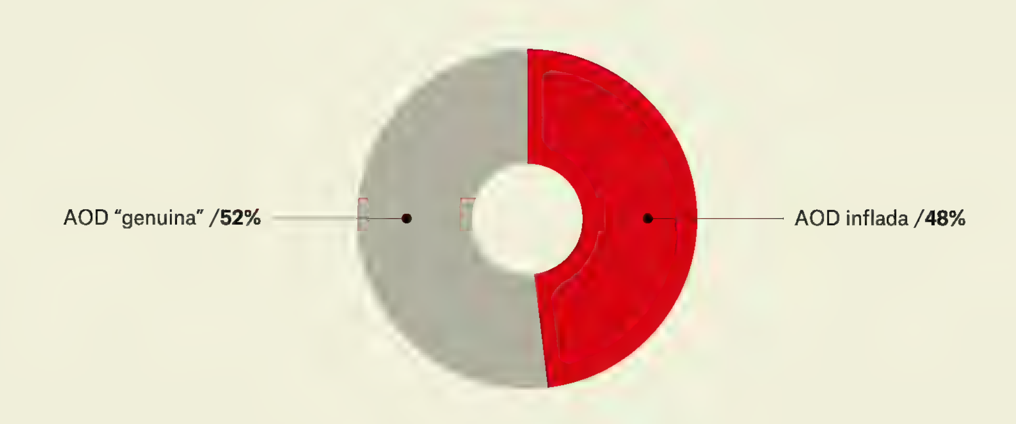
Evolución de la AOD neta española (periodo comprendido entre 2005 y 2016)





Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID

Porcentaje AOD "genuina" y AOD "inflada"



En lo que se refiere a la **acción humanitaria, durante el año 2016, ésta se ha incrementado un 16,42% pasando de 46,6 millones de euros a 54,2 millones de euros**. A pesar de este incremento, dado que el dato de AOD (sin entrar en este punto en valoraciones de la misma), ha aumentado sustancialmente, el **peso de la AH respecto a la AOD se sitúa en el 1,33%,** cifra muy alejada de los países miembros del CAD, en los que la media es entre el 7% y el 10%. Dicha cifra, la más baja en los últimos 10 años en el entorno español, deja ver la escasa importancia otorgada todavía a la acción humanitaria como política pública que necesita financiación.

Si tomásemos como cifra de AOD la calificada como AOD "genuina", el porcentaje de AH sería el 2,56%, igualmente muy inferior a las tendencias a nivel internacional.

Ver figura 3

Analizando los canales de distribución vemos como durante los últimos 3 años la ayuda ha crecido de manera similar

Ver figura 4

El incremento de la AH española ha sido debido fundamental-mente al aumen-to de la respuesta de emergencia

El incremento que se ha producido en la acción humanitaria española ha sido debido fundamentalmente al aumento de su componente de respuesta de emergencia, el cual ha crecido en un 19,15%, mientras que los componentes de ayuda a la reconstrucción y rehabilitación y prevención de desastres han sufrido cambios menos significativos (incrementándose un 9,4 y disminuyéndose un 2,8% respectivamente, porcentajes que en términos absolutos son pequeños, al partirse de niveles bajos). Con estas variaciones, en 2016, el **87% de la acción humanitaria española ha sido destinada a ayuda de emergencia**, lo que muestra el enfoque claramente paliativo. Por otra parte, el **9%** ha sido destinado a **prevención de desastres**, más en línea con las tendencias internacionales en la materia y el **4%** a ayuda a la **reconstrucción y rehabilitación**.

Ver figura 5

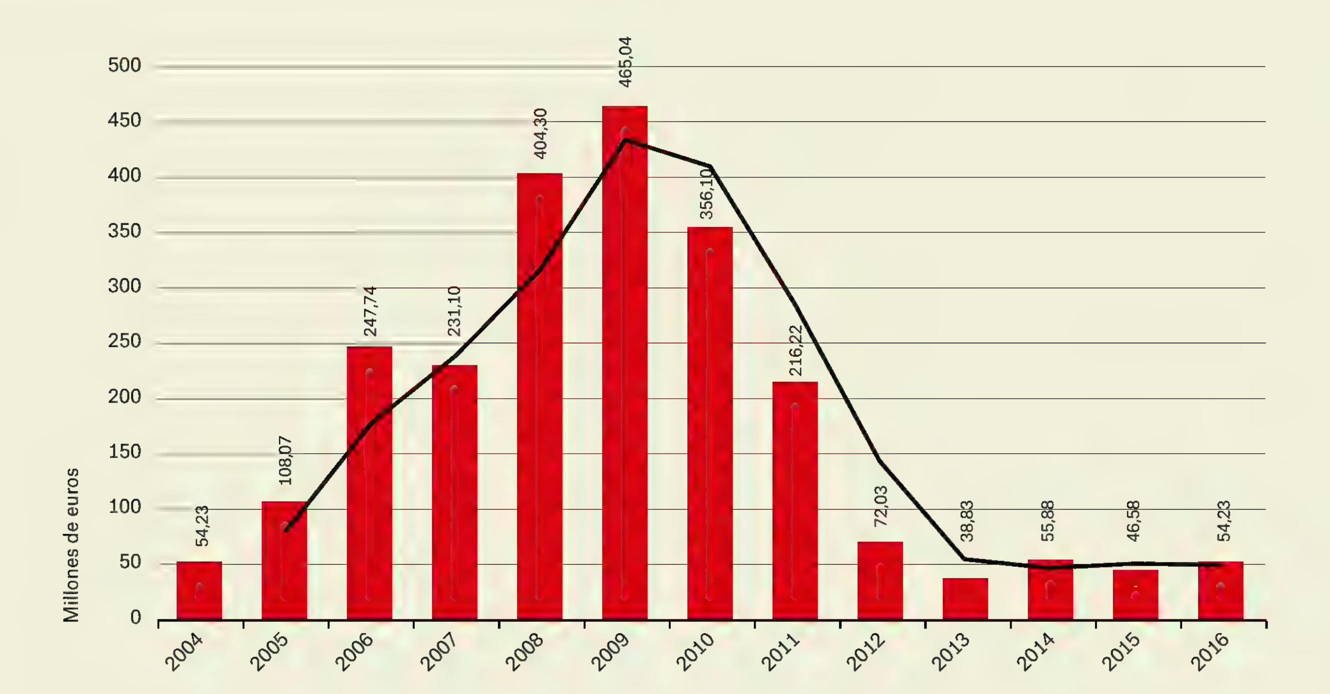
En cuanto a la distribución por áreas geográficas, **Oriente Medio es el área que aglutina el 39% de los fondos totales** (21.074.805 euros) destinándose a Siria el 40% de estos (8.349.718 euros), seguido de Jordania donde se han destinado el 29% (3.992.265 euros y de Palestina, 17% (3.591.210 euros). De los fondos totales destinados a ésta área geográfica, el 98% (20.579.406 euros) han sido de ayuda de emergencia, porcentaje algo superior al del año 2015, un 95%.

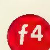
América del Sur ha sido el segundo área a la que más fondos se han dirigido. Dentro de la misma, se destinó a Ecuador el 46% de los fondos (2.924.300 euros) y el 39% a Colombia (2.486.171 euros). El 69% (4.389.383 euros) del total de los fondos destinados a esta área fueron ayuda de emergencia, el 18% (1.120.598 euros) prevención de desastres y el 13% (799.724 euros) ayuda a la reconstrucción y rehabilitación.



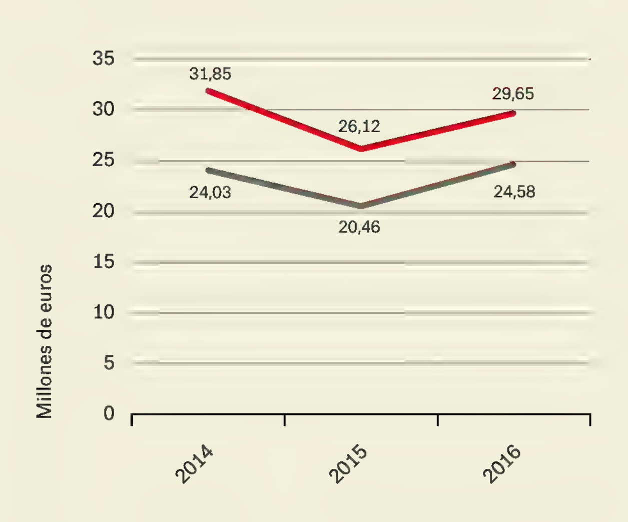
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID

Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española, 2004-2016





AOD destinada a AH por canales de distribución, 2014-2016



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID



AOD española destinada a AH por sectores CAD



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado provisional de la SGCID

Dentro del África Subsahariana, que supone el 10% de los fondos totales, tienen especial importancia Níger, Mali, Etiopía y Sudán del Sur que aglutinan el 87% del total de los fondos (4.996.563 euros).

En el Norte de África, área que supone casi otro 10% de la ayuda, como es habitual en la acción humanitaria española, los fondos destinados a la población saharaui suponen el 83% (4.607.004 euros).

Ver figura 6

2.4 Distribución por organismos implicados: MAEC y MDEF

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) ha sido el responsable de la gestión del 99,6% de los fondos acción humanitaria gestionados desde la administración pública central española. El otro actor que ha gestionado AOD, como viene siendo habitual, ha sido el Ministerio de Defensa (MDEF, 154.561 euros), de los cuales el 84,5% se ha correspondido con el envío de un avión a Ecuador con 50 integrantes de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y con perros adiestrados para ayudar en las tareas de localización de posibles víctimas y el restante a actividades formativas.

La cooperación descentralizada aporta el 30,86% de la AH pública española total

2.4.1 Otros agentes: Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades

Los fondos destinados a acción humanitaria desde la cooperación descentralizada española han sumado 18,7 millones de euros, de los cuales 12,3 millones han correspondido a comunidades autónomas y 6,4 a entidades locales. Estas cifras muestran un **importante incremento**, como ya preveíamos en el informe anterior, **del peso dado a la acción humanitaria desde la cooperación descentralizada**.

Las CC. AA. han aportado un 23,95% y las EE. LL. un 12,38% respecto del total. Sumando ambos tipos de agentes, la cooperación descentralizada aporta el 30,86% de la acción humanitaria pública española total[4].

Las Universidades españolas continúan teniendo un valor residual en materia de acción humanitaria suponiendo apenas un 0,04% respecto del total.

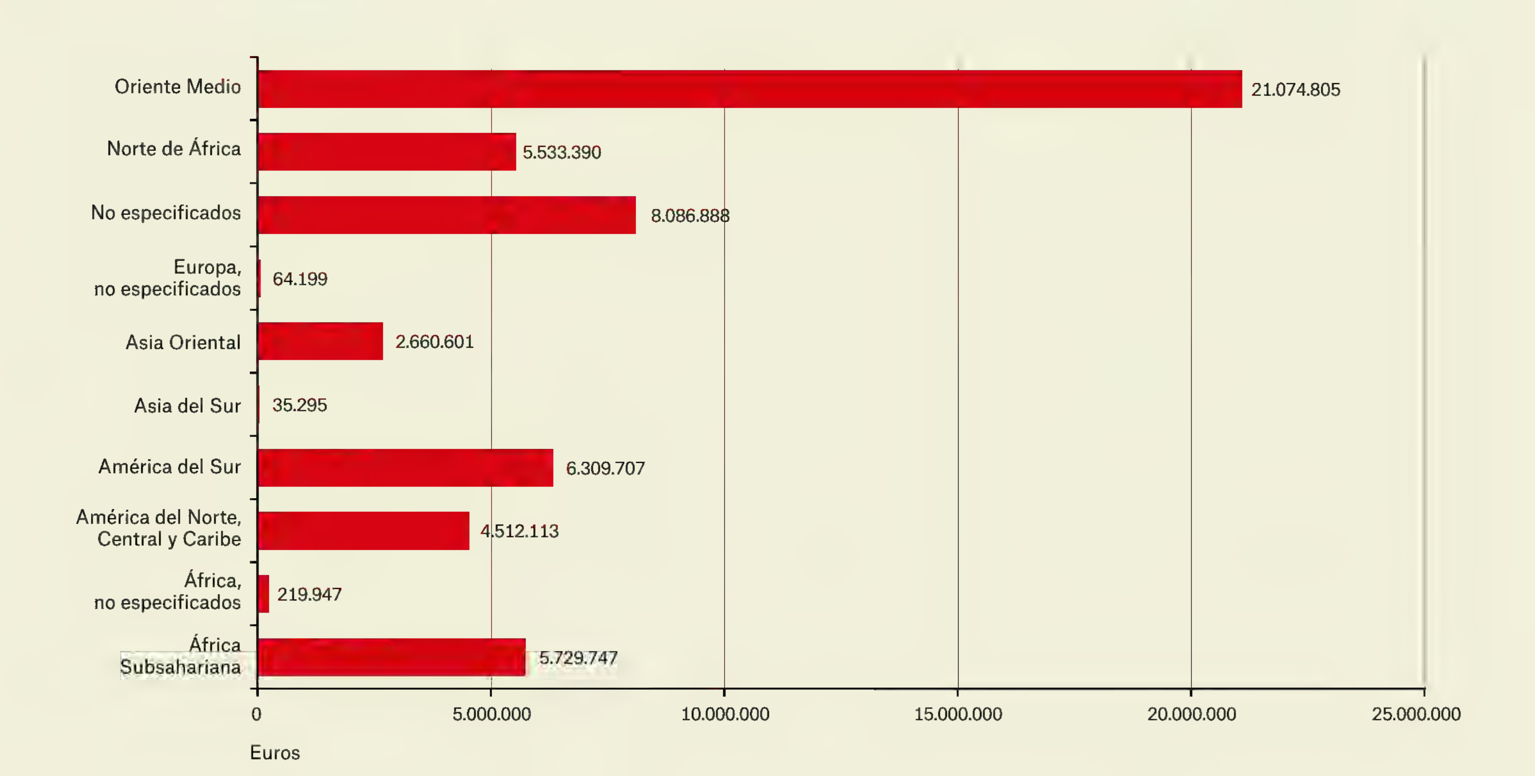
Ver figura 7

4 Debemos ser prudentes, sin embargo, con algunas imputaciones de fondos como ayuda humanitaria por parte de la cooperación descentralizada, pues al analizar una muestra de proyectos hemos comprobado que algunos gastos relacionados con la respuesta a la "crisis" de refugiados se habían imputado incorrectamente, o sin datos desglosados en el rubro ayuda humanitaria. El CAD tienen criterios rígidos para evitar esta confusión que se está produciendo en el caso español.



AOD española destinada a AH por regiones, 2016

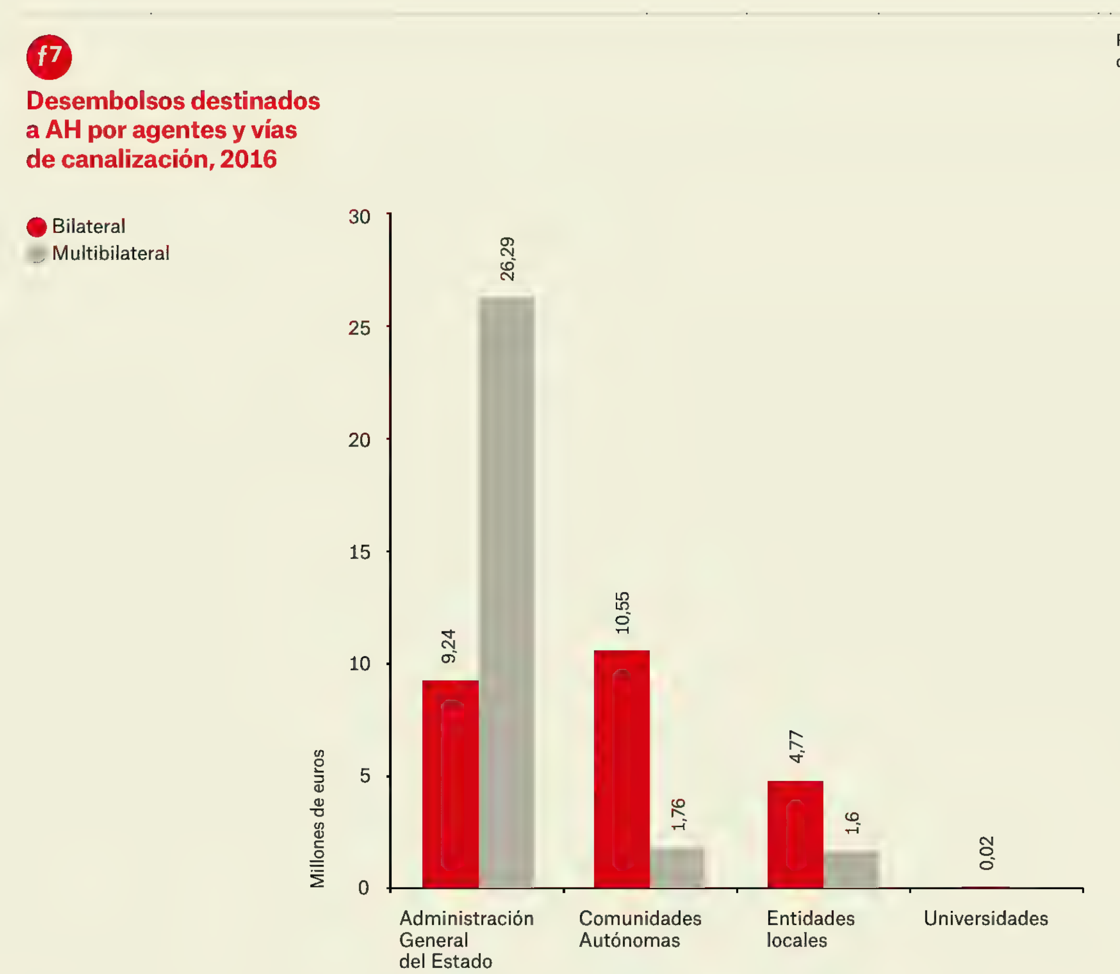
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID



f7

Desembolsos destinados a AH por agentes y vías de canalización, 2016

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID



3

LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2016 Y 2017

3.1 Introducción

A lo largo de esta sección vamos a analizar la acción humanitaria llevada a cabo desde la AECID poniendo énfasis en la actuación de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), principal órgano gestor de esta ayuda y que además va contando cada vez con un mayor peso relativo dentro de la Agencia. Todos los datos analizados incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH[5]. Respecto a las pequeñas discrepancias en la contabilización de estas cifras entre AECID y SGCID en su volcado 2016, previsiblemente mejorará en los próximos años en el marco del *Grand Bargain* y especialmente de la iniciativa IATI (*International Aid Transparency Initiative*[6]).

Las discrepancias en la contabilización de fondos mejorará previsiblemente en los próximos años en el marco del *Grand Bargain*

3.2 El proceso de planificación estratégica

Durante los años 2016 y 2017, **la planificación en materia humanitaria en la OAH de la AECID se ha concretado específicamente en la aprobación de 6 Estrategias de contexto bianuales**. Dichas estrategias analizan las principales necesidades humanitarias existente en los contextos en los que se centran así como la respuesta dada a nivel global a dichas necesidades, para pasar a realizar una valoración objetiva sobre en qué sectores de actuación concentrar los esfuerzos de la acción humanitaria española, teniendo en cuenta cuál es la experiencia de la Agencia y de sus socios habituales en cada uno de los contextos.

Área geográfica	Estrategia Humanitaria de Contexto
América Latina y Caribe	Estrategia Humanitaria de contexto América Latina y Caribe 2016-2017
	Estrategia Humanitaria de contexto Colombia 2016-2017
África Subsahariana	Estrategia Humanitaria de contexto Sahel 2016-2017
Norte de África y Oriente Próximo	Estrategia Humanitaria de contexto Campamentos de Refugiados Saharauis 2016-2017
	Estrategia Humanitaria de contexto Palestina 2016-2017
	Estrategia Humanitaria de contexto Siria e Irak 2016-2017

5 Cómo viene siendo habitual, se presentan ciertas discrepancias con los datos de la sección precedente de este mismo capítulo suministrados por la SGCID.

6 https://www.aidtransparency.net/

Como ya adelantábamos en el Informe "La acción humanitaria en 2015-2016: un modelo en crisis[7]", la aprobación de estas estrategias es un paso adelante muy positivo. Tal y como analizaremos en el apartado 3.4, vemos que existe coherencia entre los instrumentos programáticos de la cooperación española y los fondos destinados a los países/crisis/regiones.

3.3 Breve balance del trabajo de la OAH

Las crecientes necesidades humanitarias a nivel mundial, los cambios en la manera de abordar la acción humanitaria, el crisol de actores que participan en ella, la creciente volatilidad e inseguridad que rodea los contextos en los que se desarrolla la acción humanitaria, entre otros aspectos, hace que los actores humanitarios enfrenten una serie de nuevas características, que obligan a **repensar el modelo de actuación tradicional hegemónico occidental**. La OAH, como principal órgano gestor de la AH española se enfrenta a estos retos. Fruto de ello han sido algunos cambios, posicionamientos y avances que se han producido o que ha impulsado la OAH y que merecen ser reconocidos, si bien, el camino aun es largo y el proceso que debe enfrentar para garantizar la calidad de la AH difícil al cuestionar actuaciones y dinámicas fuertemente enraizadas en nuestro sistema de ayuda.

Existe coherencia entre los instrumentos programáticos de la cooperación española y la distribución de fondos

Destacamos como positivo, a nivel operativo:

— El logro por parte de la OAH de haber sido **acreditada por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea** (DG-ECHO), pasando a ser reconocida como elegible para la ejecución de proyectos de ayuda humanitaria financiados por ECHO.

— El desarrollo parcial del **proyecto START/Chalecos rojos** por el cual la AECID contará en materia de respuesta de emergencia con un equipo sanitario de primer nivel conformado por profesionales del sistema nacional de salud, listo para desplegarse en menos de 72 horas, y cuya verificación por la OMS se prevé que se haga efectiva a lo largo del año 2018.

7 Disponible en: http://campusiecah.org/www/F/WEB/La%20AH%20en%202015%202016-%20Un%20modelo%20en%20crisis.pdf

En un marco centrado en la **diplomacia humanitaria**, aspecto de creciente importancia en la AECID, es reseñable:

— La participación de la OAH en la primera Cumbre Mundial Humanitaria celebrada en Estambul el 23 y 24 de mayo de 2016 y endoso de compromisos por parte de España posteriormente.
— El hecho de que España se haya sumado al *Grand Bargain*, un nuevo marco de criterios en la acción humanitaria para introducir mejoras en materia de transparencia, rendición de cuentas, financiación, programación, etc., el cual requiere de cambios al interior de la OAH que se analizarán a continuación.
— La vuelta al grupo de donantes del CICR (octubre 2017), tras cinco años de ausencia.
— La futura presidencia del grupo de donantes de apoyo a OCHA en 2019.
— El incremento de la participación en foros y debates internacionales sobre cuestiones humanitarias, diplomacia humanitaria[8].

Entre los **retos**, destacamos:

Es reseñable el esfuerzo hecho por la AECID en materia de diplomacia humanitaria

— Los datos analizados son preocupantes. Un año más, los **fondos destinados a acción humanitaria desde la AECID y desde la OAH han disminuido**. Es necesario que se dote presupuestariamente a esta política que permita situar a España en una situación de importancia como donante humanitario, trabajando a su vez por mejorar la transparencia de los fondos, sin que esto suponga un incremento desmesurado de los costes de gestión.
En este punto es importante incrementar la financiación plurianual que dote a las intervenciones de una lógica de medio plazo que a su vez, disminuiría los costes de gestión de las diferentes actuaciones.
En este mismo punto de financiación, se debe tender a disminuir las contribuciones finalistas aquilatadas en nuestro sistema de ayuda, y reforzar los programas de transferencia en efectivo, los cuales han demostrado mejores resultados.

— La **coordinación "en casa"** es un aspecto que por motivos fundamentalmente políticos no se hace efectiva de modo real. Los fondos de la acción humanitaria descentralizada son relevantes. Se considera positivo el esfuerzo realizado por la AECID de coordinación mediante el conocido como "fondo canasta[9]" con los actores autonómicos, si bien algunas críticas sobre la verticalidad en la toma de decisiones de éste, ha hecho que muchas comunidades autónomas no lo consideren apropiado. En cualquier caso, parece que este tema se está abriendo paso con buenas perspectivas.
Por otra parte, en el marco de la AH descentralizadas, sería recomendable una mayor alineación de las estrategias de acción humanitaria de todas las comunidades autónomas, actualizándose a las principales iniciativas internacionales surgidas a la luz de la Cumbre Humanitaria Mundial como el *Grand Bargain.*

8
Ya hemos analizado en el informe anterior el papel de la diplomacia española en el Consejo de Seguridad de la ONU, la consecución de la Resolución 2286 de protección de la misión médica, el apoyo a la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad, etc.

9
Fondo de respuesta de AH liderado por la OAH, en el que cada actor descentralizado aporta una cuantía fija, así como la OAH.

— Los contextos en los que se trabaja en materia de acción humanitaria, hacen que sea prioritario mejorar y priorizar la **seguridad** en los contextos en los que se trabaja.

Resumen de compromisos del ***Grand Bargain:***

— Mayor transparencia
— Mayor apoyo a actores locales y nacionales "localización"
— Incrementar el uso y la coordinación de respuestas basadas en efectivo (Cash transfer)
— Reducir la duplicación y los costes de gestión
— Potenciar las valoraciones de necesidades comunes e imparciales
— La "revolución de la participación": incluyendo a personas afectadas en la toma de decisiones
— Incrementar la colaboración en la planificación y la financiación multianual
— Reducir las contribuciones "finalistas" (earmarking)
— Armonizar y simplificar los requisitos de justificación e informes
— Promover el compromiso entre actores humanitarios y de desarrollo

En 2016, el presupuesto total ejecutado por la AECID en AH ha sido de 34.653.456,02 euros

3.4 La AECID en cifras

Durante el año 2016, el presupuesto total ejecutado por la AECID en materia de acción humanitaria ha sido de 34.653.456,02 euros, de los cuales 26.572.192 euros han sido gestionados por la OAH (lo que ha supuesto una nueva disminución del 15% en los fondos, respecto al año anterior) y 8.081.264,24 por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera (DCMHF) mediante la aprobación de proyectos/convenios en concurrencia competitiva a ONG españolas. Para el año 2017, **es previsible que la OAH incremente su autonomía, siendo prácticamente el único organismo que gestione la acción humanitaria de la AECID** en detrimento de lo gestionado por la DCMHF. Se estima que el presupuesto de la OAH en 2017 se sitúe alrededor de los 40 millones de euros.

Ver figura 8

3.4.1 Canalización y distribución de los fondos

Durante el año 2016, las **Agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales** han sido el mecanismo principal de canalización de los fondos de acción humanitaria (17.3887.042 euros) siendo los aportes al CERF/ERF/OCHA los que suponen un mayor porcentaje (35% de los fondos totales de Agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales), seguido de ACNUR (29%) y el PMA (27%). Los fondos según el gráfico, gestionados por ONG es muy pequeño 2,63%, esto es debido a que no se tienen en cuenta los convenios y proyectos de acción humanitaria gestionados por la OAH, que a pesar de no estar incluidos en su presupuesto, son gestionados por ella. Si añadiésemos esos fondos, la cifra se incrementaría de 700.000 euros a 8.781.264, suponiendo en tal caso el 25% de los fondos totales. Estas cifras, con ligeras modificaciones, son similares a las de años anteriores.

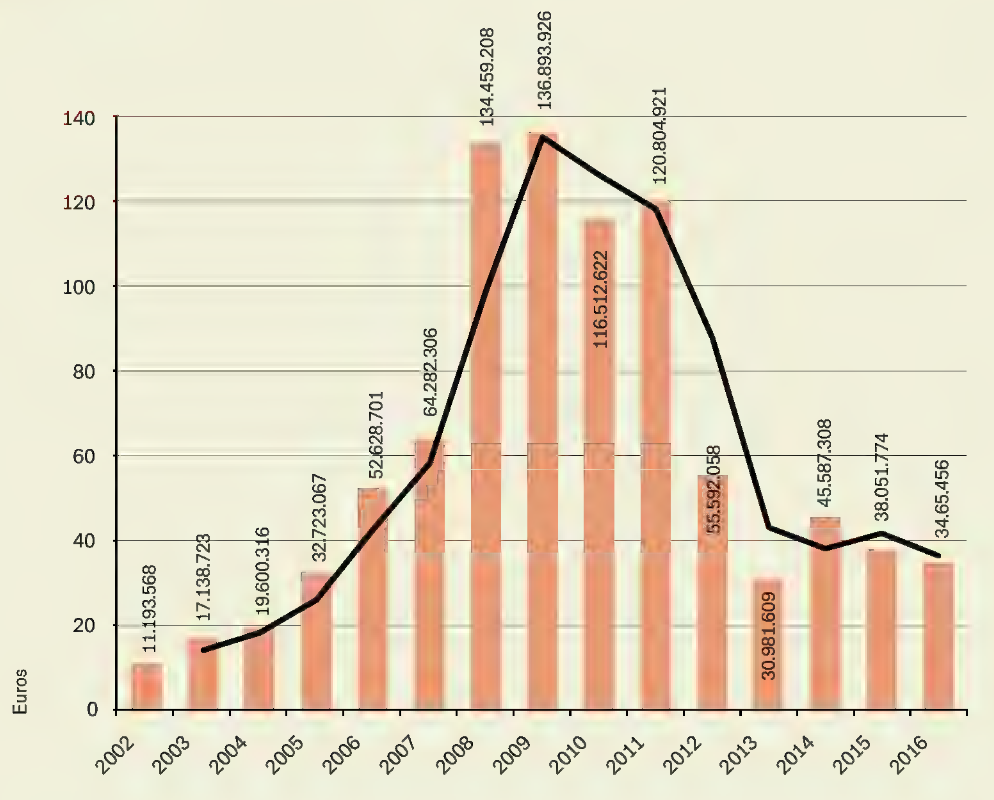
Ver figuras 9, 10, 11 y 12



f8

Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID, 2002-2016

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

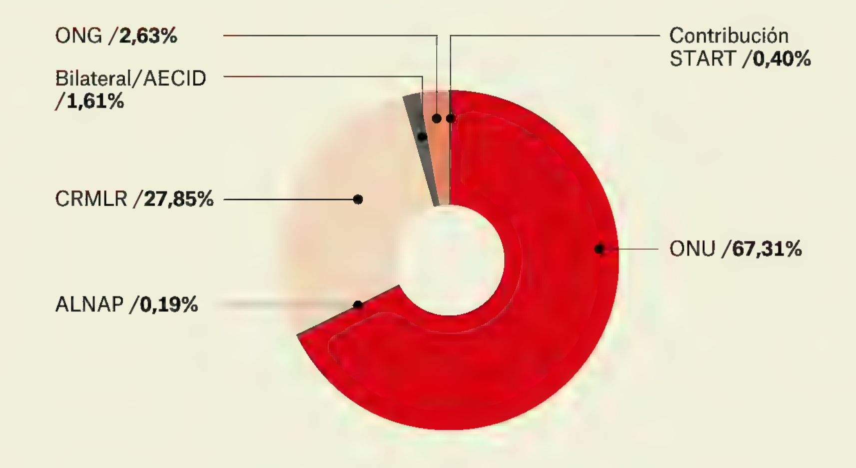




f9

Distribución del gasto de la OAH[1] por tipo de entidad financiada en 2016

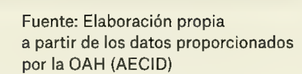
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)



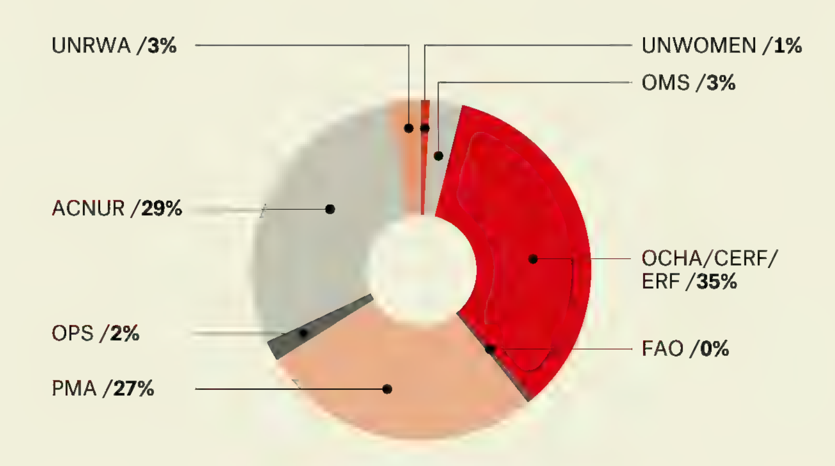
1 No incluye los proyectos y convenios de emergencia gestionados por ONG no incluidos en el presupuesto de la OAH pero gestionados por ella.



Contribuciones a organismos internacionales en 2016



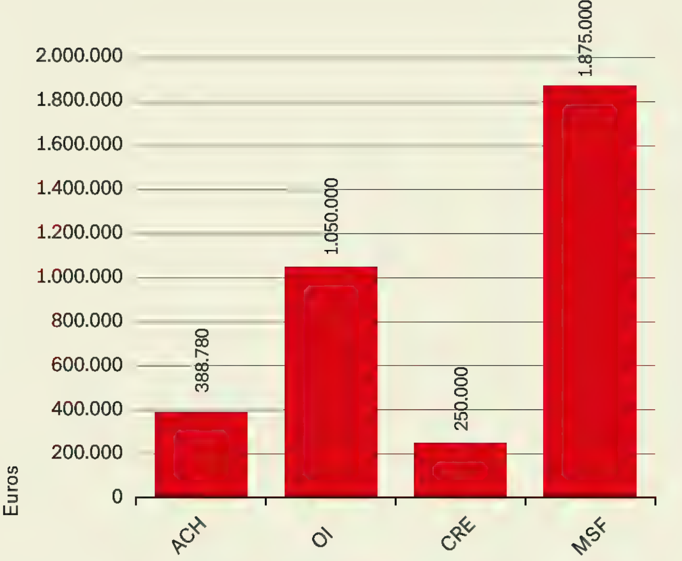
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

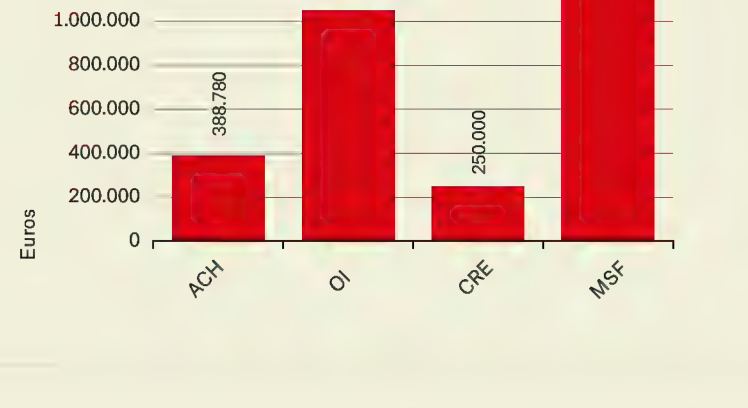




Convenios de emergencia con ONG españolas, 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)

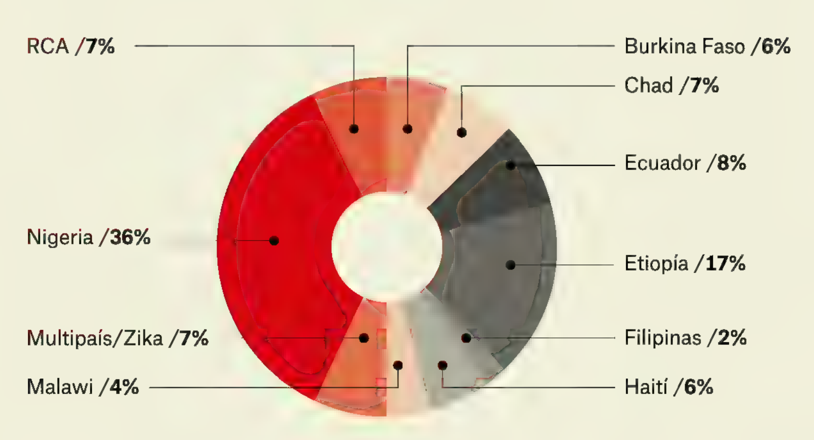






Distribución geográfica de los convenios de emergencia de las ONG españolas en 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)





3.4.2 Distribución geográfica

Ver figura 13

— **Distribución de la AH en el mundo árabe**
Mediterráneo y mundo árabe, continúan siendo las regiones **más financiadas** desde la cooperación española. La totalidad de los fondos (7.800.000 euros) destinados a esta zona son dirigidos a Siria, Irak y países de acogida. Cifra con la cual se alcanza el compromiso asumido para la crisis regional de Siria e Irak en la Conferencia de Londres de 4 de febrero de 2016 de aportar 7 millones de euros anuales y acorde con la Estrategia Humanitaria de contexto para Siria e Irak 2016-2017.

Ver figura 14

— **Distribución de la AH en África**
De nuevo, los fondos destinados al continente africano (13.454.695 euros) muestran un elevado grado de dispersión distribuyéndose entre un número de países relativamente alto si lo comparamos con la cantidad de fondos aportados –algo más de 13 millones repartido entre 11 países, de los cuales, más de 5 millones son destinados a los campamentos de población refugiada saharaui–, lo que supone el 39% de los fondos. Por otra parte, los países pertenecientes a la zona del Sahel aglutinan el 31% del total de los fondos. Estas cifras van en concordancia con las Estrategias de Contexto de Sahel y de Campamentos de Refugiados Saharauis 2016-2017 de la OAH.

Ver figura 15

— **Distribución de la AH en América**
Un año más y coincidiendo con las prioridades de la OAH, el país del continente americano al que se han destinado una mayor cantidad de fondos, ha vuelto a ser Colombia fundamentalmente derivado de las consecuencias humanitarias y en materia de desplazamiento que se dan en el país.

Los fondos destinados a Ecuador, fueron fruto de la respuesta al terremoto que sufrió el país el 16 de abril, para la cual, se realizaron 2 envíos de material humanitario desde Madrid y Panamá, y de la activación de los convenios de emergencia de la AECID con las ONG Acción contra el Hambre y Oxfam Intermón ambos por 150.000 euros cada uno.

De manera similar, se realizaron dos envíos de material humanitario dese Madrid y Panamá y se activaron los convenios de emergencias con Oxfam Intermón por valor de 200.000 euros y con Cruz Roja Española (CRE) por un importe de 150.000 euros. Asimismo, se pidió a UNICEF que utilizase 250.000 euros disponibles en el Fondo AECID-UNICEF para acciones de prevención y respuesta del cólera; se contribuyó con 250.000 euros al Fondo Humanitario de Haití de OCHA.

Ver figura 16

Mediterráneo y mundo árabe continúan siendo las regiones más financiadas desde la cooperación española

FOTO:

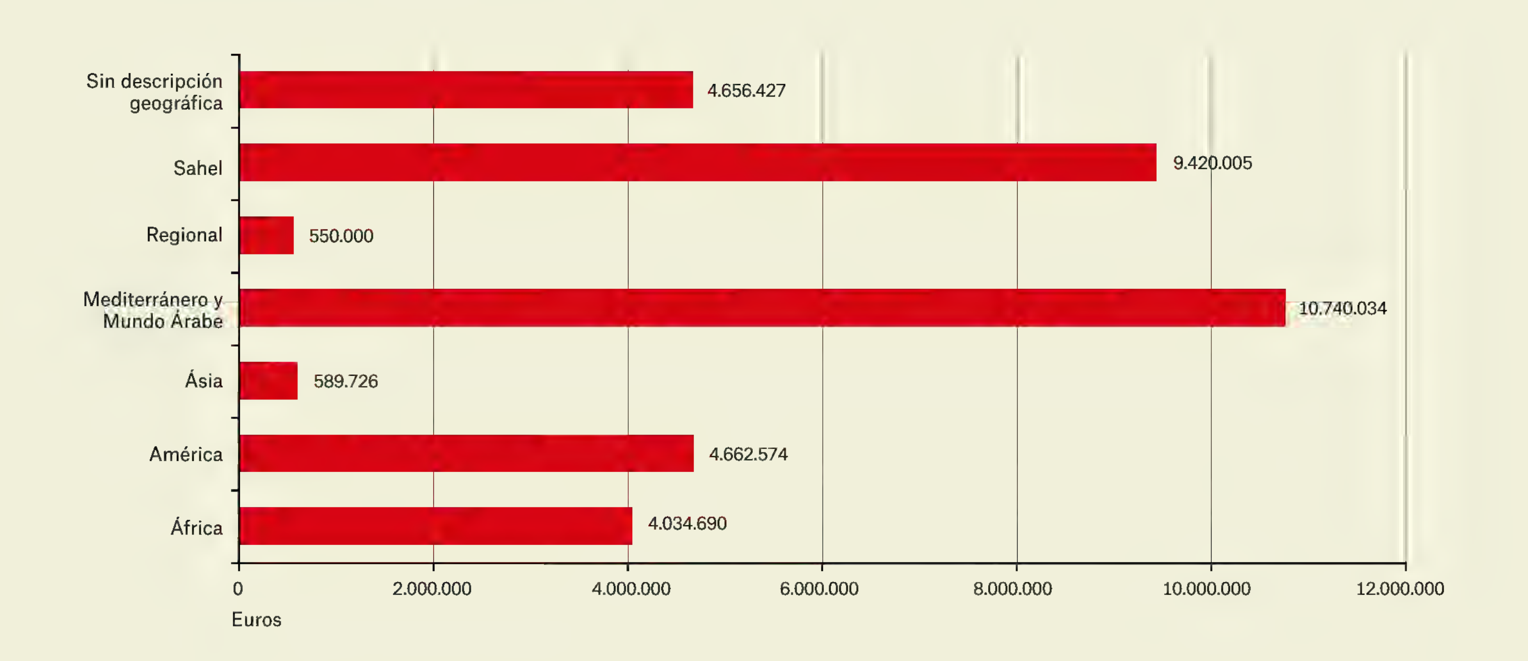
En julio de 2016, Bama (en Borno, Nigeria) era una ciudad fantasma y cerca de 10.000 desplazados se habían reagrupado dentro de un hospital abandonado.

© BENOIT FINCK/MSF



Principales regiones financiadas en 2016

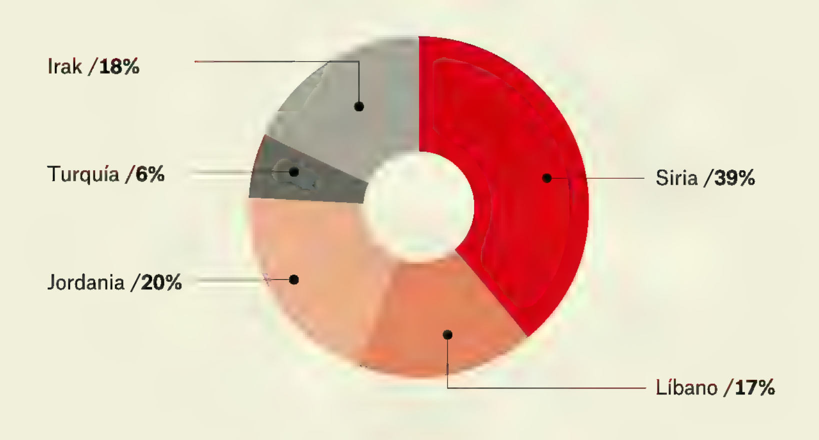
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)





Distribución de la AH en el mundo árabe

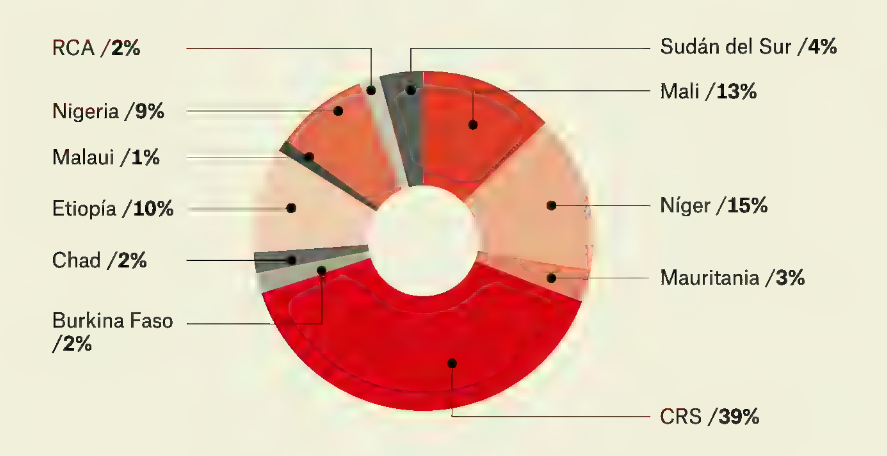
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)





Distribución de la AH en África

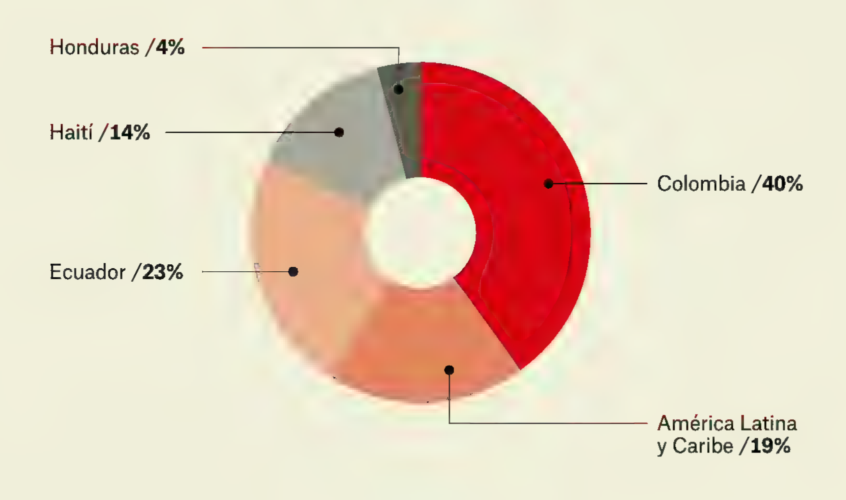
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)





Distribución de la AH en América

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID)




AYOTZINA
VIVE
¡VIVOS SE LOS LLEVARON!
¡VIVOS LO QUEREMOS!

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2017-2018: UNA ACCIÓN MÚLTIPLE PERO INSUFICIENTE





CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2017-2018: Y SIN EMBARGO, SE MUEVE

Elaborado por

Francisco Rey Marcos, codirector del IECAH, y **Alicia Daza Pérez**, investigadora del IECAH

Todos los datos de este capítulo aportados por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) son provisionales.

FOTO:

Campamento de Jabalia para personas refugiadas, en el norte de Gaza, cerca del paso de Erez (frontera con Israel). Puede observarse el daño provocado a las infraestructuras por la última invasión del ejército de Israel en 2014. La fotografía fue tomada en abril de 2018, durante la represión de la conmemoración de la Nakba palestina en la Franja de Gaza.

1 INTRODUCCIÓN

Durante el año 2017 comenzó a iniciarse un cierto proceso de recuperación en las cifras de acción humanitaria en nuestro país que, sin embargo, aun distan mucho de las que se alcanzaron hace una década. El contexto de inestabilidad política ha sido poco propicio para la recuperación de las cuestiones internacionales, y la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria han seguido siendo bastante marginales dentro de las preocupaciones de la clase política y de la ciudadanía en general. El proceso de debate de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 (PGE 2018) motivó ciertas iniciativas de las ONG y de nuestro Instituto para lograr el aumento de ciertas partidas presupuestarias dedicadas a estas tareas que, finalmente, no se consiguió. El inicio de la puesta en marcha del V Plan Director de la Cooperación Española y el agravamiento de numerosas crisis internacionales parecía ser una buena oportunidad para este propósito, pero el hecho de que la tramitación de los PGE 2018 tuviera un calendario extraordinario, complicado posteriormente aún más por el cambio de gobierno en junio de 2018, han imposibilitado un mayor compromiso de la Administración General del Estado sobre estos temas[1].

En ese contexto de parálisis presupuestaria que analizaremos en detalle, se han producido ciertos avances en materia de planificación (Estrategias de Acción Humanitaria de la Generalitat Valenciana o el País Vasco, o inicio del proceso de la Estrategia de AH de la Cooperación Española), de aumento de la capacidad de respuesta con los avances en los equipos START, de mejora de la coordinación mediante el Convenio firmado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 10 comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con el fin de promover una actuación conjunta en materia humanitaria y en materia de diplomacia humanitaria con diversas iniciativas. Algo se mueve, para bien, en la acción humanitaria española y por eso titulamos así este capítulo de carácter básicamente informativo de lo que han sido estos dos años de la acción humanitaria española.

1
En la página web de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGD) pueden verse algunos documentos al respecto. *Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado (AGE). Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2018.* Ver https://coordinadoraongd.org/.

2

PANORAMA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS 2017-2018

2.1 Procesos de evaluación y programación

Durante los años 2017 y 2018, se han producido dos hechos significativos en los procesos de análisis y programación de la política de acción humanitaria española: la **Evaluación de su Estrategia de Acción Humanitaria de 2007,** que había sido implementada durante un periodo de 10 años, y el inicio del proceso de elaboración de una **nueva Estrategia de Acción Humanitaria** para el futuro. Es de destacar que el sector humanitario es el primero que ha seguido este ciclo de planificación que, desde una perspectiva formal, parece razonable.

Respecto a la evaluación, tras un amplio proceso de recogida de información, análisis y contraste de datos, los resultados de la evaluación se publicaron y presentaron en un acto público abierto.

Se ha publicado la evaluación de la EAH de 2007 y se ha iniciado el proceso de elaboración de una nueva EAH

Principales **conclusiones** de la evaluación de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española de 2007:

1 La evolución de la dotación de recursos ha afectado al cumplimiento de los objetivos y a la configuración de la AH.
2 Los instrumentos y procedimientos utilizados durante el periodo han mejorado la capacidad de actuación en AH, así como su eficiencia, eficacia y predictibilidad.
3 Dentro de la AECID, la OAH es esencial para fortalecer la gestión, la proyección, la coordinación y la coherencia de la AH española.
4 En materia de recursos humanos, la OAH ha avanzado en la dotación y formación, pero sigue habiendo margen de mejora en otros ámbitos de AECID y DGPOLDES.
5 A pesar de los esfuerzos realizados con la planificación estratégica se ha detectado una falta de soporte de los sistemas de seguimiento y de evaluación que podría estar disminuyendo las posibilidades de aprendizaje.
6 Existe un nivel relevante de relación y coordinación entre los actores en materia de AH, pero una gran parte no está institucionalizada.
7 A pesar de que se reconoce internacionalmente el papel de España en la diplomacia humanitaria, sigue siendo necesario mejorar la influencia española en los organismos multilaterales.
8 La incorporación y formación de personal experto en terreno, integrado en las OTC y embajadas es un logro destacable para la inserción de la ayuda humanitaria en el conjunto de la cooperación española. Sin embargo, hay todavía espacio de mejora en la sinergia entre ambos aspectos de la cooperación.
9 Las prioridades transversales se han ido incorporando en la formulación y la ejecución de las intervenciones, siendo mayor la incorporación del enfoque de género, en los análisis de necesidades y en el diseño, y menos, de la sostenibilidad ambiental, de los derechos humanos y de la diversidad cultural. Hay importantes limitaciones en materia de seguimiento y evaluación.
10 Los objetivos del *Grand Bargain* existen ya en la cooperación española, siendo una tendencia incipiente.

A dichas conclusiones siguieron una serie de recomendaciones, entre las que destacamos[2]:

— Realizar un plan estratégico con un horizonte y vigencia determinados, que incorpore indicadores de cumplimiento.
— Valorar la puesta en marcha de órganos o mecanismos estables y operativos de coordinación en la Administración General del Estado, como una Comisión de Acción Humanitaria en la que estén representados los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Interior, y continuar la relación, coordinación y complementariedad con la cooperación descentralizada.
— Mantener la utilización de los procedimientos e instrumentos que están mostrándose eficientes: los incluidos en el Real Decreto 794/2010, los Convenios de Emergencia, Proyectos de acción humanitaria y valorar la mayor utilización de los convenios con ONG.
— Disponer de un sistema de indicadores medibles que permitan comprobar el cumplimiento de la Estrategia durante su aplicación.
— Estudiar la conveniencia de mejorar el sistema de seguimiento y el de alimentación de la información, de Info@OD.
— Revisión de responsabilidades, dotación y organigrama de las áreas más directamente involucradas en la acción humanitaria (OAH, OTC y DGPOLDES).
— Aumentar la frecuencia temporal y amplitud de las evaluaciones de la acción humanitaria española.
— Mantener el proceso realizado en cuanto a la selección y concentración de actores canalizadores calificados, nacional e internacionalmente.
— Valorar la conveniencia de elaborar una estrategia de difusión y comunicación dirigida al gran público.
— Impulsar la integración de las prioridades transversales en el núcleo de la acción humanitaria.

El objetivo es que el documento final de EAH sea claro, conciso y evaluable

Tras la realización de esta evaluación y su presentación pública, la DGPOLDES inició el proceso de elaboración de la futura Estrategia de acción humanitaria de la cooperación española, cerrando un círculo lógico de planificación.

El proceso de elaboración de la nueva Estrategia comenzó en el segundo trimestre de 2018 y su dinamización fue encargada a nuestro Instituto. En la nota de concepto para enmarcar los talleres participativos se dice:

> "La nueva EAH se concretará con un alcance amplio, siendo el marco estratégico que guiará las actuaciones en materia de acción humanitaria del conjunto de la cooperación española. Durante el proceso de elaboración se realizarán diversos talleres, entrevistas y se utilizarán otras herramientas para garantizar esta participación. Dada la metodología fuertemente participativa con la cual se está elaborando la EAH, se espera un nivel alto de apropiación por parte del sector humanitario español. El objetivo es que el documento final de EAH sea claro, conciso y evaluable. Basado en la experiencia acumulada de la cooperación española y de todos los agentes que la componen".

2
Para más información ver: DGPOLDES (2018), *Evaluación conjunta: Evaluación de la Estrategia de acción humanitaria de la cooperación española*, Madrid. Disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/ o más directamente en https://bit.ly/2zaKHMy.

El cambio de Gobierno y de responsables en materia humanitaria en el MAEUEC ha hecho que se estén redefiniendo los alcances de la nueva Estrategia que debería estar aprobada a principios del año 2019.

2.2 ¿Qué nos dicen las cifras?

2017 es el tercer año consecutivo en que se ha producido un incremento de la AOD neta española. En 2017 esta cifra se ha situado en 2.557,95 millones de euros, un 20,72% más que en 2016 si no tenemos en cuenta la 'AOD inflada' atribuida a operaciones de condonación de deuda durante 2016. Estos datos suponen que el esfuerzo de la cooperación española continúa estando a unos niveles muy bajos. El peso de la AOD respecto a la Renta Nacional Bruta se sitúa en 2017 en el 0,22%, lo que supone un incremento del 0,03% respecto al año anterior. A fecha de hoy, el comprometido 0,7% de los años 90 parece una meta utópica solo presente en el imaginario de algunos/as.

Ver figura 1

El peso de la acción humanitaria en la política de cooperación española es claramente insuficiente

Los datos relativos a la **acción humanitaria española pública durante el año 2017 se han situado en 54,96 millones de euros, suponiendo un incremento del 6,90% respecto a 2016.**
Los bajos niveles en los que se encontraba esta política tras los años de la crisis y el muy lento proceso de crecimiento, que apenas se puede atisbar, muestran que el peso de la acción humanitaria en la política de cooperación española es claramente insuficiente, ya que supone un **2,15% de la AOD neta total,** porcentaje muy lejano a la media de los **países del CAD, situado en el 7-10%.** Tal y como ya concluyó el CAD en su examen de Pares de 2016, cuando la AH española se situaba en el 4% de la AOD, "el presupuesto para la acción humanitaria es innecesariamente bajo, especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a la respuesta humanitaria".

Ver figura 2

En lo referente a los canales de distribución, se ha producido una gran variación. Si bien en la cooperación española tradicionalmente la ayuda canalizada de manera multibilateral había sido mayor que la canalizada de manera bilateral, en el año 2017 se ha producido un punto de inflexión, pasando a suponer la ayuda bilateral el 66,98% del total (36,81 millones).

Ver figura 3

La distribución por sectores de la acción humanitaria española es similar a la de años precedentes. La ayuda de emergencia se ha situado en 45,89 millones de euros (84% respecto del total), la ayuda para la reconstrucción y rehabilitación en 5,07 millones (9% respecto del total, incrementándose en 5 puntos porcentuales respecto a 2016) y la prevención de desastres en 4 millones (7% respecto del total, disminuyéndose en 2 puntos porcentuales respecto a 2016). Estos datos muestran que la acción humanitaria española continúa centrándose intensamente en la respuesta de emergencia, respuesta para la cual no todos los financiadores públicos cuentan con unas herramientas apropiadas.

Ver figura 4

La acción humanitaria española sigue centrándose intensamente en la respuesta de emergencia

La distribución de los fondos analizada por áreas geográficas presenta cambios notables respecto a 2016. De igual manera que en ese año, Oriente Medio ha sido el contexto que ha canalizado una mayor cantidad de fondos, 16.617.270 euros (30,23% de los fondos totales), pero si bien en 2016, el 40% de los fondos destinados a Oriente Medio fueron dirigidos a Siria, durante 2017 este porcentaje ha disminuido hasta alcanzar el 26,73%, lo que ha supuesto una disminución respecto a 2016 de 3,9 millones de euros. A Líbano se han destinado el 29,01% de los fondos (4.820.055 euros) y a Palestina, el 22,01% (3.657.784 euros).

África subsahariana ha sido el segundo contexto al que se ha dedicado una mayor cantidad de fondos 10.240.069 euros (18,63% respecto del total de fondos). En 2016 este lugar lo ocupó América del Sur, que en 2017 pasó a ser el quinto contexto al que más fondos se destinase. Níger y Mali abarcan más del 50% de los fondos totales destinados a esta área geográfica (2,68 y 2,60 millones de euros respectivamente). Anecdótica es la aparición de Burkina Faso o Cabo Verde en este listado, a los que se destinan 1.000 y 1.500 euros respectivamente.

Al Norte de África en 2017 se le han destinado 5.387.918 euros (9,80% respecto a los fondos totales), siendo destinado el 90,72% de estos fondos a la población saharaui, tal y como viene siendo habitual.

América del Norte, Central y Caribe y América del Sur canalizaron 4.273.593 y 4.194.021 euros respectivamente, siendo Colombia (1,8 millones), Venezuela (1,0 millones), México (0,9 millones), Haití (0,8 millones) y Honduras (0,7 millones) los países a los que una mayor cantidad de fondos se ha destinado.

En relación a los fondos destinados a Asia, el único país al que se han destinado una cantidad de recursos considerable ha sido a Filipinas, 2.669.277 euros.

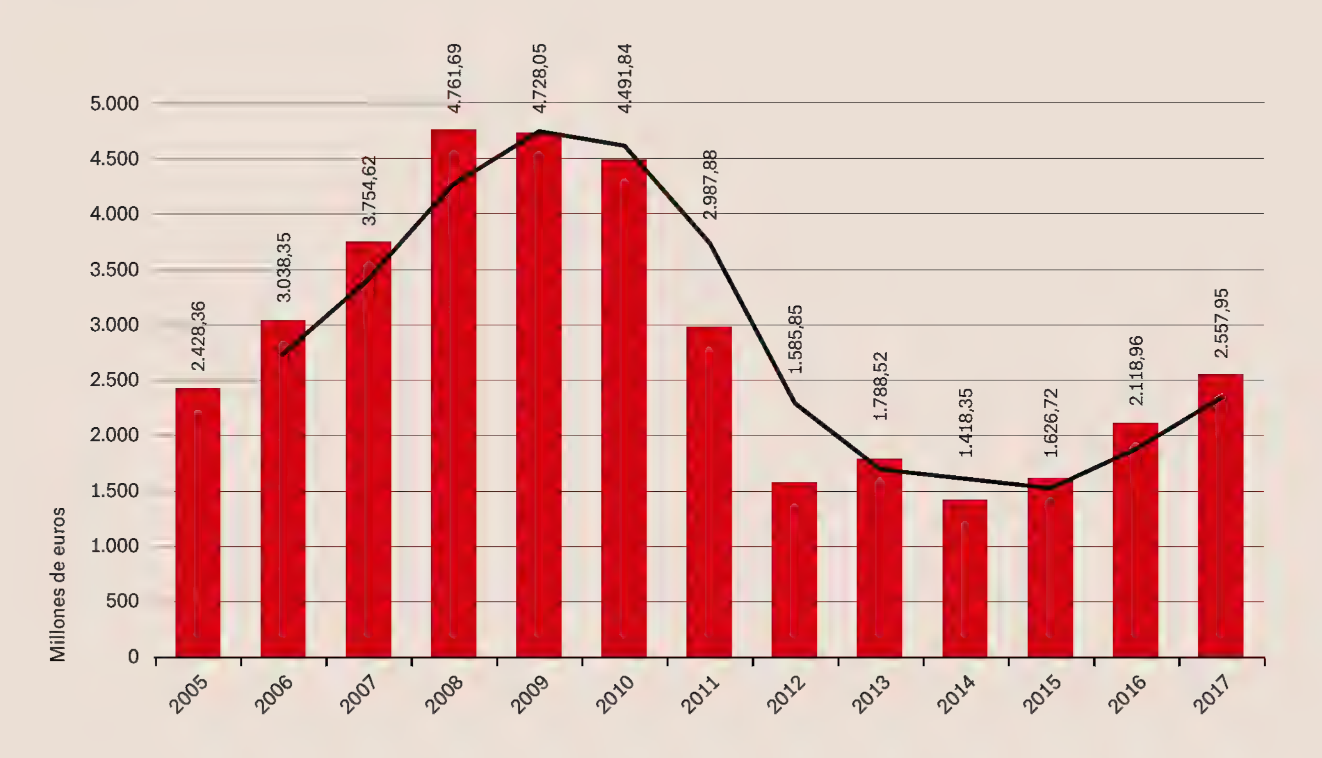
Ver figura 5



Evolución de la AOD neta española, 2005-2017

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

Línea de tendencia

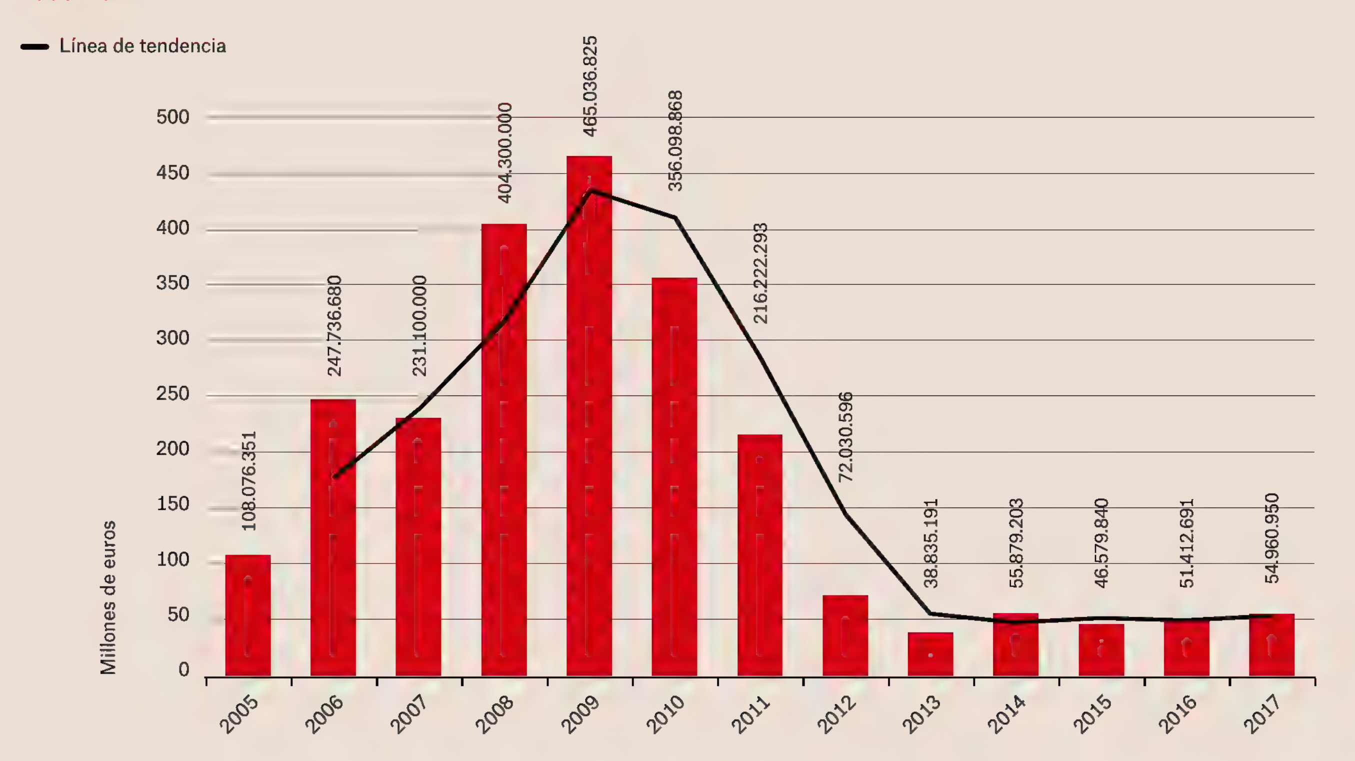


f2

Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española, 2005-2017

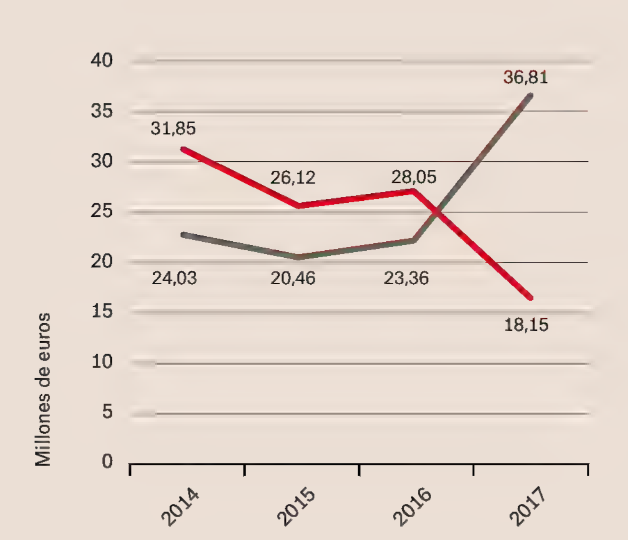
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

Línea de tendencia



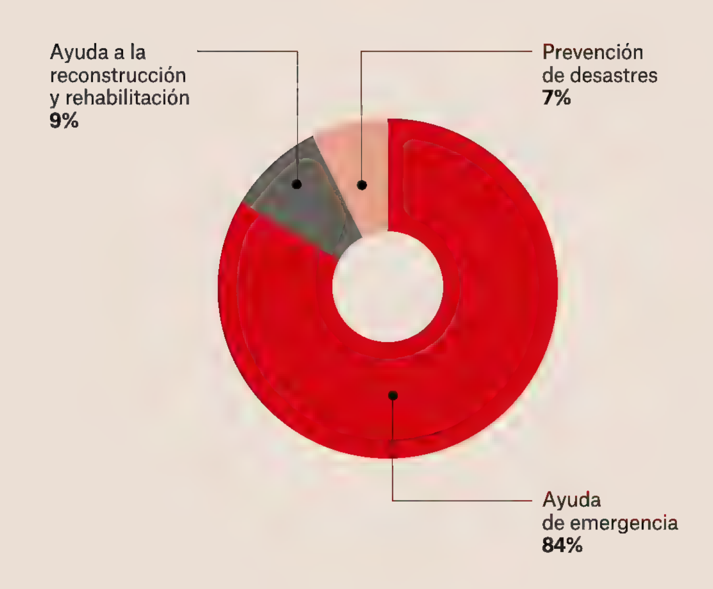


AOD española destinada a AH por canales de distribución, 2014-2017





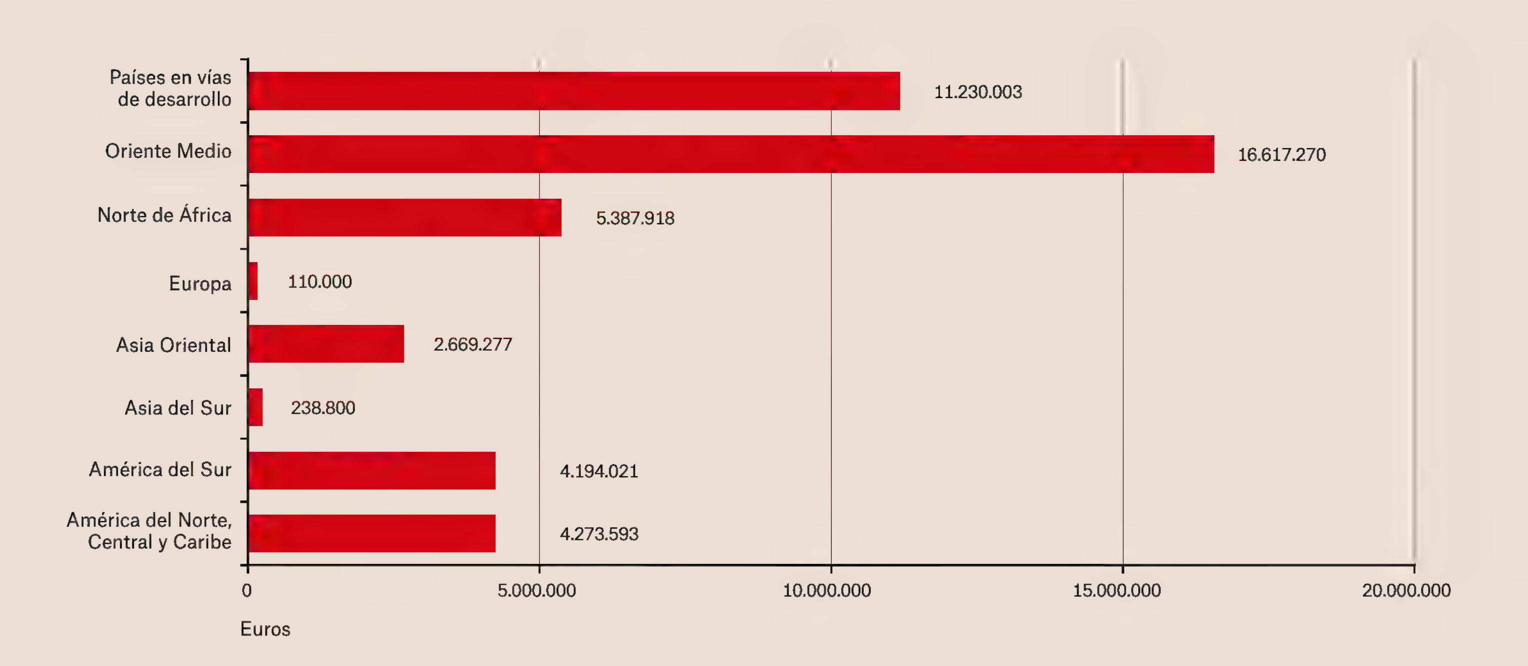
AOD española destinada a AH por sectores CAD, 2017





AOD española destinada a AH por regiones, 2017

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



2.2.1 Distribución por organismos implicados: MAEUEC y MINDEF

Ver figura 6

La Administración pública central española ha aportado durante 2017 un total de 43.287.366 euros (78,76% respecto de los fondos totales). De esta cantidad, 39.859.919 euros han sido gestionados por el actual Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC). Los 3,4 millones restantes fueron gestionados por el Ministerio de Defensa (MINDEF) de los cuales 2,9 millones corresponden al gasto proporcional de las unidades de ingenieros/as militares del contingente español en el marco de la misión de Naciones Unidas de reconstrucción en el Líbano (UNIFIL).

2.2.2 Otros agentes: comunidades autónomas, entidades locales y universidades

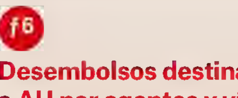
La cooperación descentralizada aportó 11.665.767 euros a la cooperación española en materia de AH

Los fondos aportados por la cooperación descentralizada a la cooperación española en materia de acción humanitaria han sido 11.665.767 euros, de los cuales 9,01 millones proceden de la cooperación autonómica y 2,51 de la cooperación local. Estas cifras, si bien son provisionales, muestran una disminución respecto a 2016 del 38%. De no variarse esta cifra de manera significativa en los datos definitivos, la tendencia al alza de la cooperación descentralizada en materia humanitaria que habíamos analizado en el pasado, podría empezar a vislumbrar un cambio de tendencia, si bien, desde el Instituto no creemos que esa tendencia de caída vaya a consolidarse al haber mostrado la cooperación descentralizada en los últimos años claras muestras de interés por esta política.

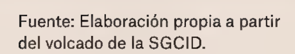
El País Vasco continúa siendo la comunidad autónoma que muestra una clara apuesta por la AH, a la cual ha destinado 3,42 millones de euros. La segunda comunidad que más fondos ha aportado ha sido Andalucía, seguida de Extremadura (980.000 y 860.000 millones de euros, respectivamente).

En relación a las entidades locales, resaltan los fondos destinados a AH por el Ayuntamiento de Madrid: 2,11 millones de euros.

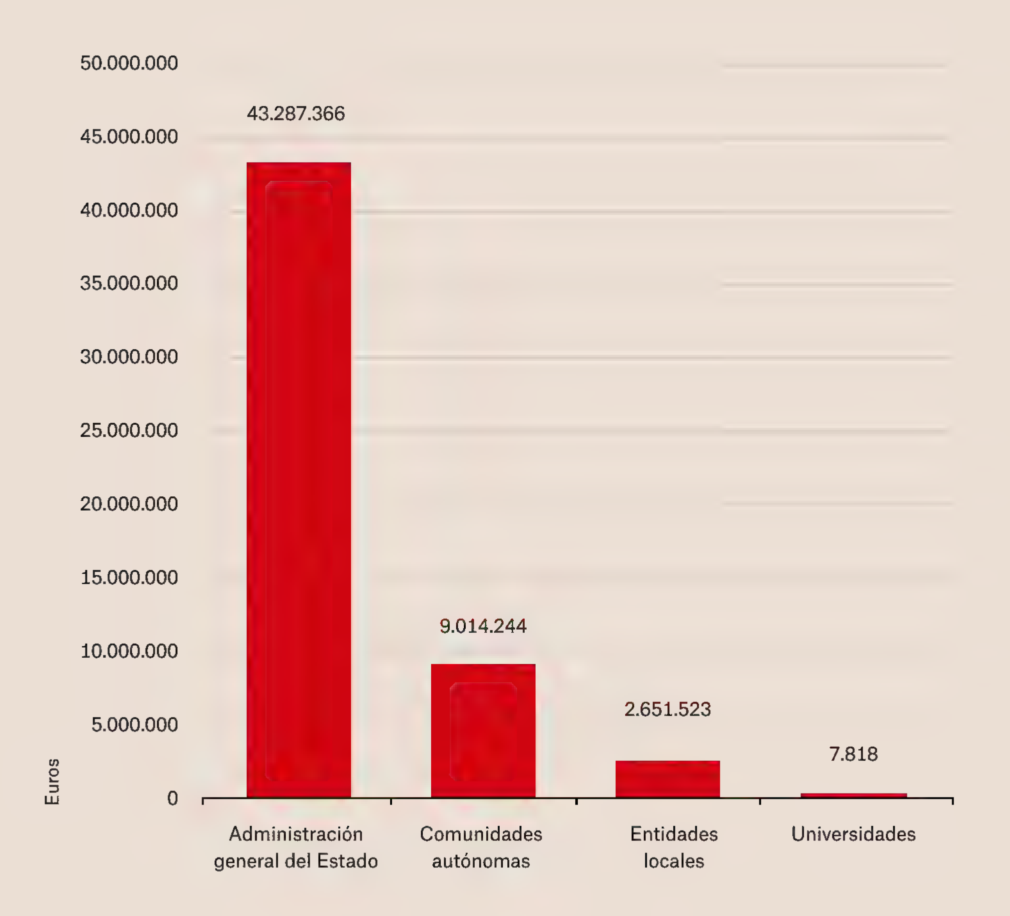
Las universidades tienen un papel aún más residual que en 2016, suponiendo un 0,01% del total de los fondos. El papel de este agente podría ser mayor, si bien no en materia de financiación, sí en generación de conocimiento.



Desembolsos destinados a AH por agentes y vías de canalización, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.



3
LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2017 Y 2018

3.1 Introducción

Dedicamos una sección a la acción humanitaria llevada a cabo desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), poniendo énfasis en su principal órgano gestor, la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) dada su importancia. Los datos incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH y presentan algunas discrepancias con los analizados en la sección anterior proporcionados por la DGPOLDES, que como citábamos al inicio del artículo, son provisionales.

3.2 Procesos de planificación y coordinación

La OAH ha continuado dando pasos en aras de mejorar la calidad de la AH española

La AECID y en particular la OAH ha continuado dando pasos en aras de mejorar la calidad de la acción humanitaria española a través de algunos procesos entre los que destacamos los dos siguientes:

— Durante 2018 se han elaborado una serie de Estrategias humanitarias de contexto en las que se realiza un análisis de contexto. En este se presentan las principales necesidades humanitarias y la respuesta existente a nivel internacional, los objetivos estratégicos de la AECID en cada uno de esos contextos, los países en los que se va a focalizar su atención, los sectores prioritarios de actuación y los socios principales a través de los cuales la AECID canalizará su respuesta.

Área geográfica	Documento de planificación bianual
América Latina y Caribe	Estrategia Humanitaria de contexto América Latina y Caribe 2018-2019
África subsahariana	Estrategia Humanitaria de contexto Sahel y Lago Chad 2018-2019
Norte de África y Oriente Próximo	Estrategia Humanitaria de contexto Campamentos de Refugiados Saharauis 2018-2019
	Estrategia Humanitaria de contexto Palestina 2018-2019
	Estrategia Humanitaria de contexto Siria e Irak 2018-2019

Dicha herramienta de planificación está demostrando ser un instrumento positivo, claro y concreto que establece unas bases claras en aquellos contextos en los que se va a concentrar el mayor esfuerzo de la acción humanitaria de la AECID.

— Durante este periodo, la AECID ha hecho un esfuerzo en materia de coordinación de la cooperación autonómica y ha logrado que se renovase el Convenio de colaboración con las comunidades autónomas (CC. AA.) en materia de AH. Si bien ya hacíamos mención a este Convenio en nuestro informe anterior, este año queremos darle una importancia más relevante ya que de cuatro CC. AA. que lo habían firmado previamente, en la actualidad han pasado a ser 10: Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Canarias, Baleares, Madrid y Castilla y León, junto con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en calidad de observadora. Este convenio tiene por objetivo mejorar la coordinación de la ayuda, la consecución de mayor impacto y resultados cuantitativos y cualitativos, así como la mejora del seguimiento y la evaluación de las intervenciones humanitarias llevadas a cabo en materia de prevención, emergencia, atención a crisis crónicas, rehabilitación y recuperación temprana y protección en favor de las víctimas. La duración del Convenio es de cuatro años y cada comunidad autónoma firmante tiene la obligación de aportar un mínimo de 50.000 euros de manera anual, la AECID un millón de euros. Es previsible que algunas CC. AA. se sumen a la presente iniciativa en 2018/2019.

El equipo Chalecos Rojos o START ha sido verificado por la OMS en 2018

3.3 Breve balance del trabajo de la OAH

La OAH, además de impulsar los procesos anteriores, ha dado una serie de pasos, a destacar:

— El hecho de que en 2017 por primera vez se lanzase una convocatoria de acción humanitaria para ONG españolas en concurrencia competitiva, que también se lanzó durante 2018.
— Con motivo de la crisis de personas refugiadas en Irak y Siria, se resolvió una convocatoria exprés en concurrencia competitiva en junio destinada a ONG españolas.
— Durante 2017 se continuó trabajando en el proceso de verificación por parte de la Organización Mundial de la Salud del equipo médico español (conocido como Chalecos Rojos o START), que fue finalmente verificado en 2018.
— Se ha aprobado el primer proyecto español de cooperación delegada de la UE en AH: la segunda fase de la Alianza Shire, un partenariado público privado en materia de energía en campamentos de personas refugiadas eritreas en Etiopía.

En el marco de la diplomacia humanitaria, en el cual España juega cada vez un papel más relevante, es destacable:

— Tras cinco años de ausencia, la AECID volvió al grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja.
— En 2017, España recibió tres visitas de gran importancia: el comisario europeo de Ayuda Humanitaria, Christos Stylianides; el presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Peter Maurer; y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Filippo Grandi.
— En 2018, ha entrado en la troika del Grupo de Donantes de OCHA que pasará a presidir en el año 2019.

3.4 La AECID en cifras

Durante el año 2017, el **presupuesto total ejecutado por la AECID en materia de acción humanitaria** ha sido de **40.095.311,37 euros,** lo que supone un incremento del 15,70% respecto al año anterior. De ese presupuesto, la **Oficina de Acción Humanitaria ha gestionado 36,69 millones de euros** (91,5%), porcentaje que en 2016 se situó en el 76,68%. Este incremento muestra que la OAH es de facto el actor público principal en materia de AH en España.

Ver figura 7

Los fondos de AH no canalizados a través de la OAH, han sido gestionados por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera (DCMHF) a través de los convenios de emergencia y de la convocatoria de proyectos de ONG. Esta cifra asciende a 3,4 millones, lo que supone un 8,5% respecto del total del presupuesto gestionado por la AECID. El incremento del peso de la OAH ha ido en detrimento del de la DCMHF que ha visto disminuir su presupuesto respecto a 2016 en 4,68 millones de euros (57,92%).

El presupuesto total ejecutado por la AECID en acción humanitaria ha sido de 40.095.311,37 euros

Aunque a día de hoy, no se cuenta con datos oficiales, dada la senda de crecimiento anterior, es previsible que el presupuesto de la AECID en 2018 haya incrementado superando los 40 millones de euros, de los cuales, la mayor proporción sin duda está siendo gestionada por la OAH.

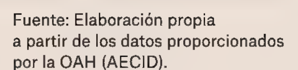
3.4.1 Canalización y distribución de fondos

Las agencias de Naciones Unidas, junto con otros organismos internacionales, han sido durante 2017 los principales mecanismos de canalización de los fondos de acción humanitaria (18.672.815 euros), como viene siendo habitual en la cooperación pública española. A pesar de que se ha producido un incremento de los fondos canalizados por estos organismos respecto a 2016 de 785.773 euros, en términos porcentuales han pasado de gestionar el 67,31% en 2016 al 46,57% en 2017. Es destacable que las intervenciones directas por parte de la AECID se han reducido al 0,3% del total de la ayuda con una única intervención en Perú de 150.000 euros.

Ver figura 8

De los aportes realizados a Agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, los realizados al CERF continúan siendo los que suponen un mayor porcentaje de fondos (7.300.000 euros, 44%), seguido del PMA (4.200.000 euros, 25%) y de ACNUR (3.715.000, 23%).

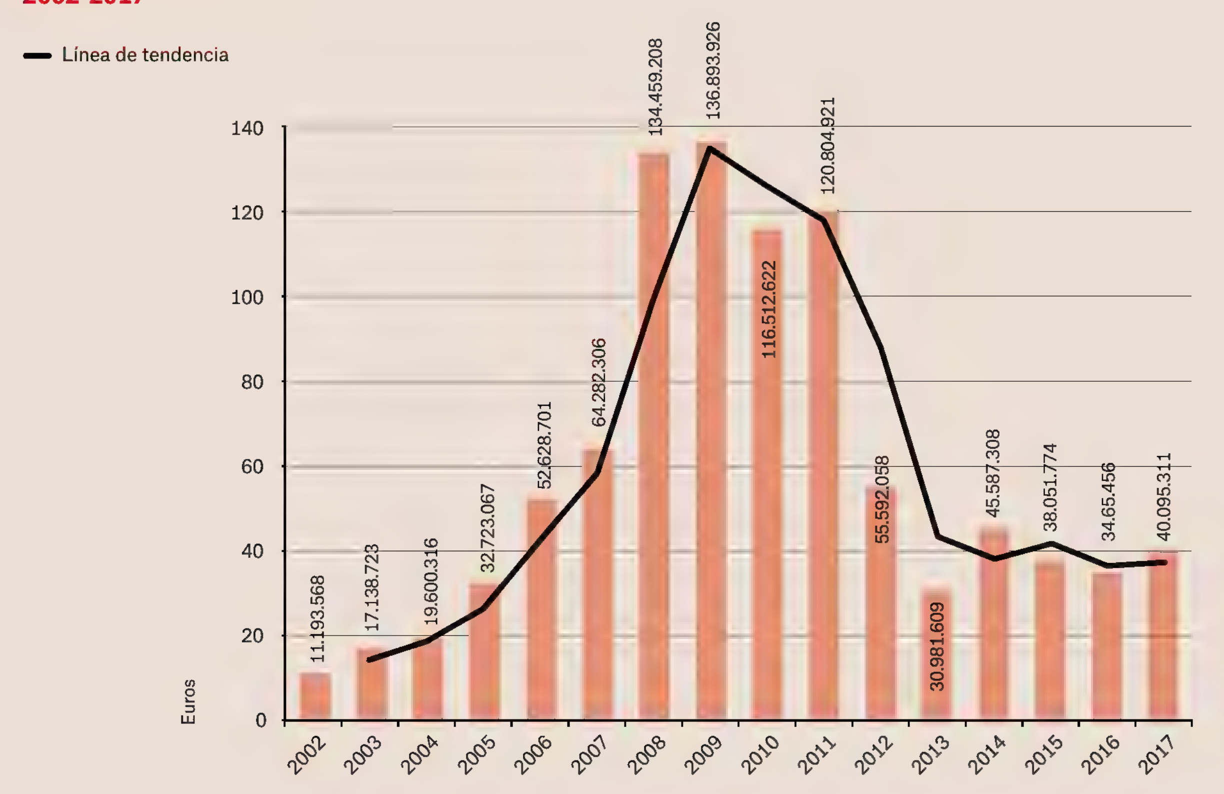
Ver figura 9



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

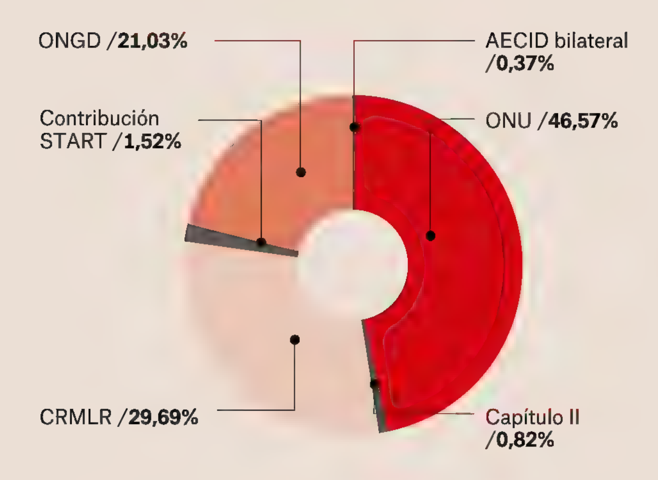


Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID, 2002-2017





Distribución del gasto de la AECID por tipo de entidad financiada, 2017

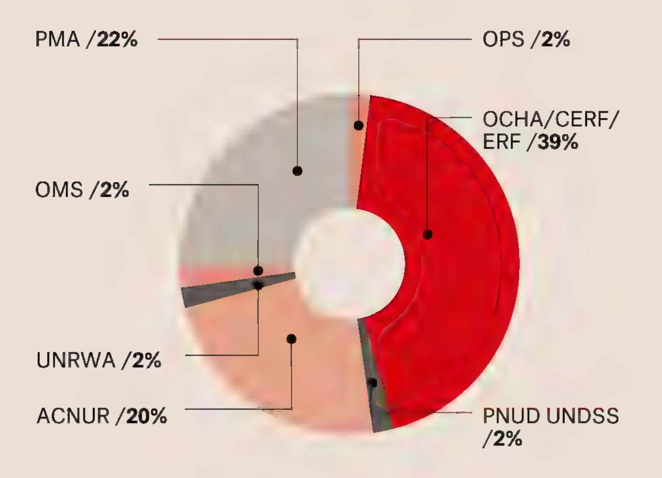


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Nota: CRMLR: Cruz Roja y Media Luna Roja; ONGD: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.



Contribuciones a organismos internacionales, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Nota: ACNUR: Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados; CERF: Fondo Central de Respuesta a Emergencias; OCHA: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios; OMS: Organización Mundial de la Salud; OPS: Organización Panamericana de la Salud; PMA: Programa Mundial de Alimentos; PNUD UNDSS: Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas; UNRWA: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo.

En grandes cifras, se puede concluir que:

- Se ha cumplido el compromiso fijado para la crisis regional de Siria e Irak en la conferencia de Bruselas de abril 2017 de aportar 8 millones de euros anuales entre ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo a esta crisis (siendo finalmente la cuantía total ejecutada entre ambos de cerca de 9,2 millones de euros).
- Se ha cumplido lo comprometido por España en la Conferencia de El Cairo de octubre de 2014 de reconstrucción de Gaza de contribuir con 36 millones de euros entre acción humanitaria y desarrollo para toda Palestina en el período 2014-2017.
- Se mantiene la financiación humanitaria en Colombia, en el contexto aún delicado del posacuerdo y el proceso de paz.
- Se han reforzado las intervenciones en contextos que han tenido especial repercusión en 2017 como las cuatro crisis alimentarias o países en riesgo de hambruna (Nigeria, Somalia, Sudán del Sur o Yemen), Filipinas (dada entre otros la situación en Marawi) o Venezuela. También hubo intervenciones en Grecia (con ACNUR ante los efectos de la ola de frío en las personas refugiadas) o Bangladesh (crisis de personas refugiadas rohinyás) y se respondió entre otros a las emergencias de los huracanes Irma y María en el Caribe, al terremoto de México o a las inundaciones en Perú o Sierra Leona.

Se han reforzado las intervenciones en contextos que han tenido especial repercusión en 2017

FOTO:

Joma Samad acude a consulta todas las semanas con su hija Budu para revisar su estado nutricional, en India.

© NIKHIL ROSHAN



Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2018-2019: SIN CAMBIOS EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE





CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2018-2019: NUEVA ESTRATEGIA, MENOS FONDOS[1]

Elaborado por

Francisco Rey Marcos, codirector del IECAH, y **Alicia Daza Pérez,** investigadora del IECAH

1 Todos los datos de este capítulo aportados por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) son provisionales.

FOTO:

La ciudad mozambiqueña de Buzi fue una de las más afectadas por el ciclón Idai.

1 INTRODUCCIÓN

El contexto de inestabilidad política que vive España desde el año 2017, marcado, entre otras variables, por la falta de aprobación de nuevos Presupuestos Generales del Estado para los años 2018 y 2019, ha hecho que algunas de las expectativas en materia de cooperación y acción humanitaria (AH) tras el cambio de gobierno no hayan tenido recorrido. Además, en un momento de debates políticos y falta de acuerdos entre los partidos políticos, la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria han seguido siendo bastante marginales dentro de las preocupaciones de la clase política y de la ciudadanía en general. En las dos campañas electorales, estos temas han estado prácticamente ausentes del debate.

Como indicábamos en el informe anterior, el proceso de debate de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 (PGE 2018) motivó ciertas iniciativas de las ONG y de nuestro Instituto para lograr el aumento de algunas partidas presupuestarias dedicadas a estas tareas que, finalmente, no se consiguió. El inicio de la puesta en marcha del V Plan Director de la Cooperación Española y el agravamiento de numerosas crisis internacionales parecía ser una buena oportunidad para este propósito, pero el hecho de que la tramitación de los PGE 2018 tuviera un calendario extraordinario, complicado posteriormente aún más por el cambio de gobierno en junio de 2018, han imposibilitado un mayor compromiso de la Administración General del Estado sobre estos temas.[2]

En ese contexto de parálisis presupuestaria, se han producido ciertos avances en materia de planificación que culminaron con la aprobación de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española en marzo de 2019. La nueva Estrategia, en cuyo diseño participó activamente nuestro Instituto coordinando el proceso, supone una actualización de la anterior y plantea objetivos ambiciosos en la materia. Objetivos que necesitan de recursos. Es destacable también, en el periodo que analizamos, la movilización por vez primera de los equipos START (Spanish Technical Aid Response Team) para responder al ciclón Idai en Mozambique. Asimismo, han sido destacables los avances en materia de coordinación mediante el convenio firmado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 10 comunidades autónomas (CC. AA.) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en octubre de 2018, con el fin de promover una actuación conjunta en materia humanitaria y en materia de diplomacia humanitaria con diversas iniciativas.

Pese a todo, el panorama global continúa siendo bastante pobre y se está muy lejos de recuperar las cifras de hace unos años y de poder tener cierto músculo en la respuesta a las cada vez más frecuentes y complejas crisis internacionales.

2 En la página web de la Coordinadora de Organizaciones de Cooperación para el Desarrollo (CONGD) pueden verse algunos documentos al respecto: "Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado (AGE)" y "Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2018". https://coordinadoraongd.org/

2
PANORAMA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS 2018-2019

2.1 Estrategia de Acción Humanitaria (EAH) de la Cooperación Española 2019-2026

Tras la realización de una evaluación de la anterior Estrategia y su presentación pública, la DGPOLDES inició el proceso de elaboración de la futura Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española, cerrando un círculo lógico de planificación.

El proceso de elaboración de la nueva Estrategia comenzó en el segundo trimestre de 2018 y su dinamización fue encargada a nuestro Instituto. En la nota de concepto para enmarcar los talleres participativos se dice: "La nueva EAH se concretará con un alcance amplio, siendo el marco estratégico que guiará las actuaciones en materia de acción humanitaria del conjunto de la cooperación española. Durante el proceso de elaboración se realizarán diversos talleres y entrevistas, y se utilizarán otras herramientas para garantizar esta participación. Dada la metodología fuertemente participativa con la cual se está elaborando la EAH, se espera un nivel alto de apropiación por parte del sector humanitario español. El objetivo es que el documento final de la EAH sea claro, conciso y evaluable, basado en la experiencia acumulada de la cooperación española y de todos los agentes que la componen".

La Estrategia reafirma el compromiso de lograr que se dedique a la AH el 10% de la AOD española

Finalmente, la Estrategia vio la luz en marzo de 2019 y supone un indudable avance en la clarificación del rol de la AH en el conjunto de la cooperación española (CE). La **Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026**, documento que orientará el trabajo en materia humanitaria del conjunto de actores de la CE, pretende que su contribución a los esfuerzos internacionales a favor de las personas y poblaciones afectadas por conflictos y desastres mejore y se amplíe.[3]

La Estrategia ha sido impulsada por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC), coordinada por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), en estrecha colaboración con la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y con la activa participación de la cooperación descentralizada, las ONGD, la CONGDE, la sociedad civil, las universidades y otros ministerios de la Administración General del Estado.

La Estrategia plantea **un objetivo, tres líneas estratégicas y, dentro de cada una de ellas, varios resultados** que se desglosan en actuaciones prioritarias e indicadores globales, dando forma a este documento de política pública, en el cual se establece el compromiso de lograr una dedicación del 10% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española para la AH en el periodo de implementación de la misma.

3 Puede consultarse la Estrategia en https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/eah_ce_2019-2026_2.pdf

Objetivo: Contribuir mediante una respuesta basada en principios humanitarios y alineada con los compromisos asumidos internacionalmente, a salvar y proteger vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana antes, durante y después de las crisis humanitarias, mejorando la calidad y la rendición de cuentas.

Línea estratégica 1. Promoción de los principios humanitarios, del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de otros marcos jurídicos con el fin de garantizar la protección y los derechos de las personas afectadas por conflictos y desastres.

Línea estratégica 2. Mejora de la respuesta integral de la acción humanitaria española (AHE) a las crisis y su articulación con el conjunto de la CE, respetando su especificidad e independencia.

Línea estratégica 3. Adecuación de los medios e instrumentos a las nuevas tendencias y compromisos asumidos internacionalmente (*Grand Bargain*) en el sector, para mejorar la calidad y rendición de cuentas de la AHE.

La AH pública española alcanzó los 50,76 millones de euros en 2018, un 7,63% menos que en 2017

Esta nueva Estrategia supone una actualización de los planteamientos de la cooperación española en materia humanitaria y está alineada con las tendencias internacionales del conjunto de países proveedores de fondos de AH. Lamentablemente, debido al contexto político que venimos citando, la puesta en marcha real de la Estrategia se está retrasado.

2.2 ¿Qué nos dicen las cifras?

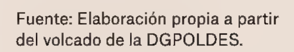
En 2018, tras tres años consecutivos de incremento de la AOD neta española, se produjo una caída de la misma del 15,77%, lo que supone que la AOD neta española de 2018 fue de 2.154,61 millones de euros. Esta caída, sumada al incremento del 3,7% de la Renta Nacional Bruta, hace que el peso de la AOD disminuya un 4% respecto a 2017, situándola en el 0,18% del PIB, cifra cada día más lejana del comprometido 0,7% de los años noventa.

Ver figura 1

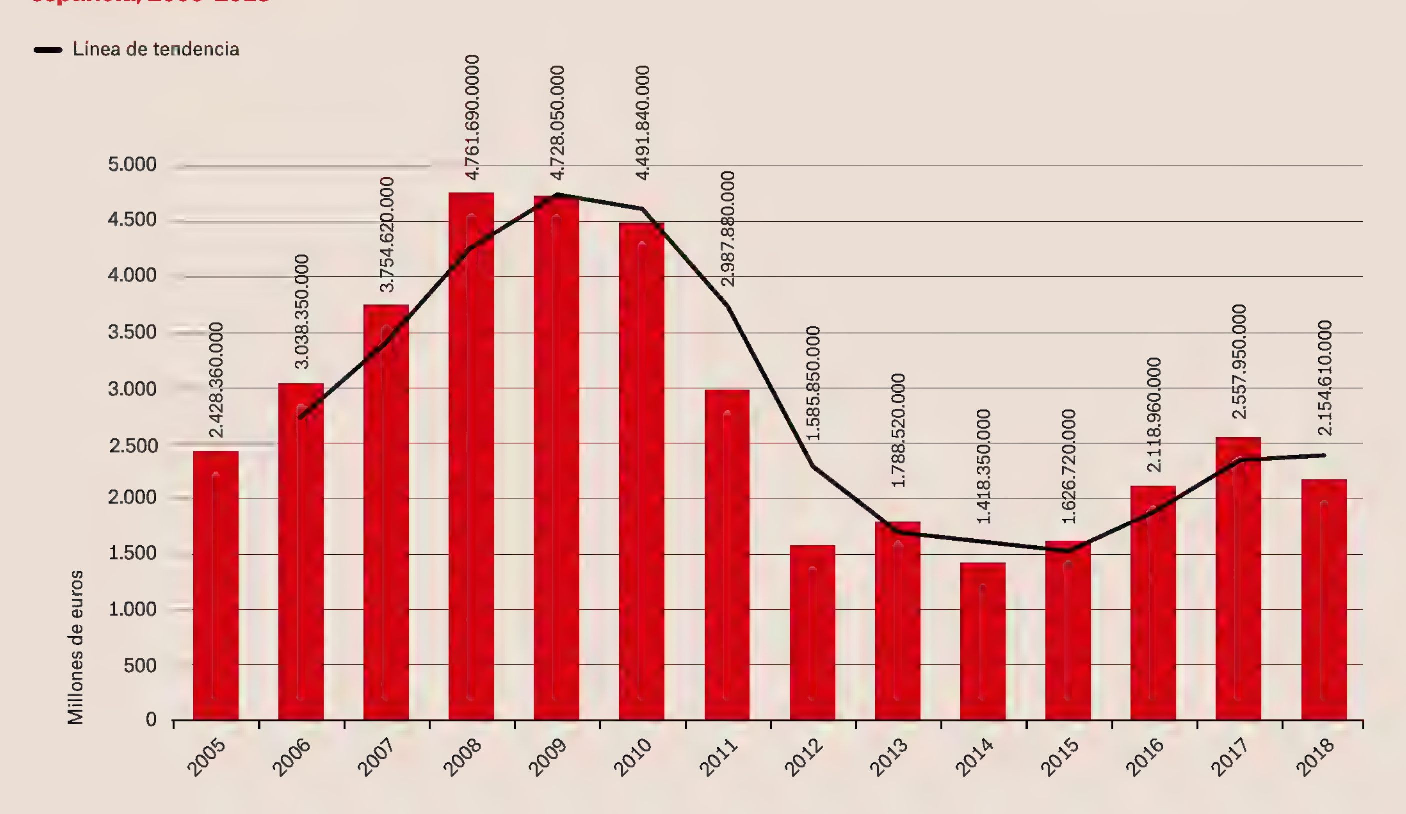
Los datos relativos a la acción humanitaria española pública no son más esperanzadores que los del conjunto de la AOD. Durante el año **2018 se situaron en 50,76 millones de euros, suponiendo una disminución del 7,63% respecto a 2017**. Esta disminución sitúa la acción humanitaria en un porcentaje del 2,36% respecto a la AOD, cifra similar a la de 2017, cuando se situaba en el 2,15%. Repetimos por tanto nuestra conclusión del año pasado, cuando citábamos el examen de pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en el que, respecto a la AH española, que en ese año se situaba en el 4% de la AOD, la definía como "innecesariamente baja, especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a la respuesta humanitaria". Conviene recordar en este sentido que desde la EAH de 2007 el compromiso de la CE era que la AH supusiera el 10% de la AOD, en línea con lo alcanzado por otros donantes.

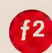


Evolución de la AOD neta española, 2005-2018



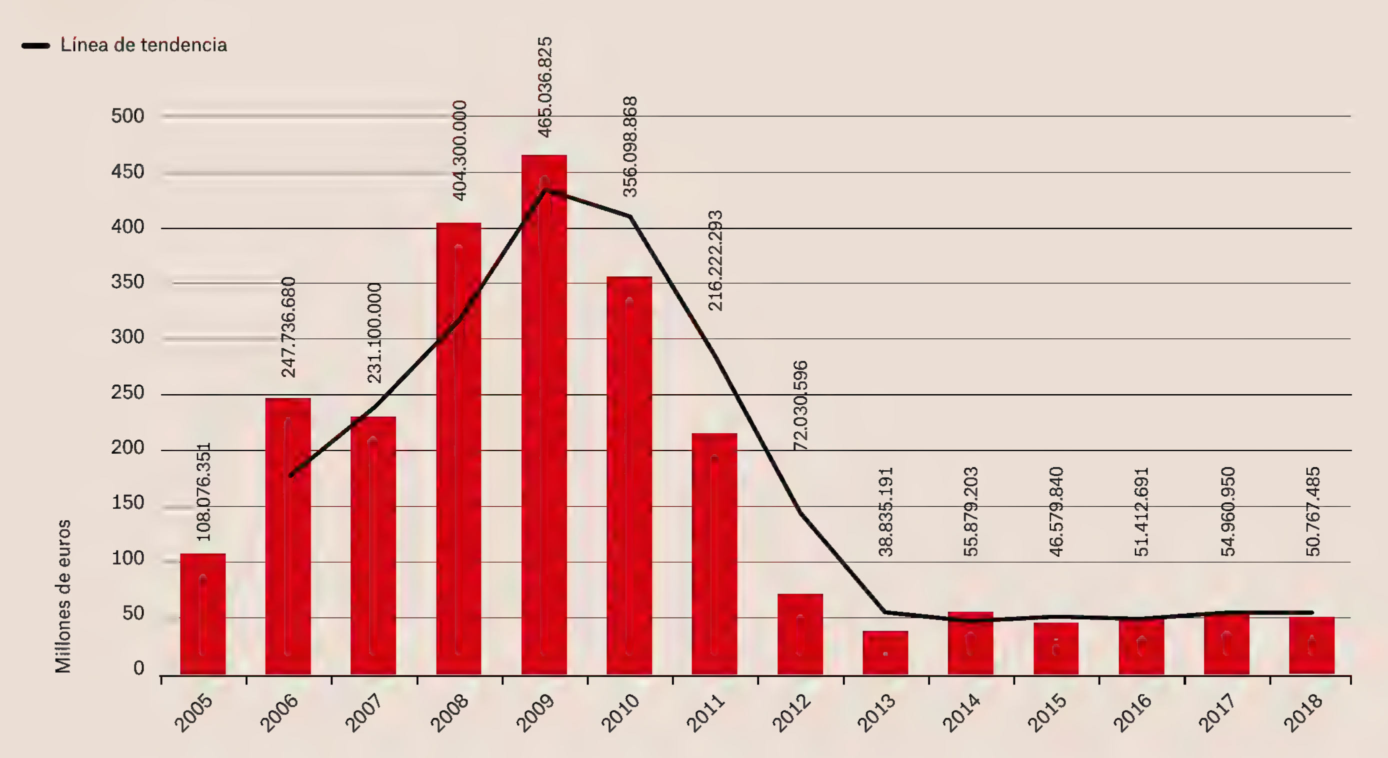
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española, 2005-2018

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



Ver figura 2

En lo referente a los canales de distribución, se produjo un acercamiento entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral, debido especialmente a una disminución de la ayuda bilateral. A pesar de esta bajada, la ayuda bilateral supone el 62% del total de la ayuda.

Ver figura 3

La distribución por sectores de la acción humanitaria española, tradicionalmente centrada en la ayuda de emergencia, volvió a estar especialmente centrada en ella, con 47,71 millones (el 94% respecto del total frente al 84% de 2017). La ayuda para la reconstrucción y rehabilitación alcanzó los 2,66 millones (algo más de la mitad de lo que supuso en 2017) y la prevención de desastres 0,39 millones, lo que no supone ni el 1% del total de l os fondos.

La AH española volvió a estar especialmente centrada en la ayuda de emergencia

Ver figura 4

El área geográfica a la que se destinó una mayor cantidad de fondos fue Oriente Medio, con 17,08 millones (el 24,50% del total de la ayuda), de los cuales el 42,59% (5,3 millones) se destinaron al Líbano, el 38,13% (4,74 millones) a Siria y el 31,57% (3,93 millones) a Palestina.

A África se destinaron 11,39 millones (el 22,43% del total de la ayuda), de los cuales 8,1 millones se dirigieron a África subsahariana, región en la que Mali recibió el 34,83% (2,82 millones) y Níger, el 32,13% (2,60 millones). En el Norte de África, al cual se destinaron 3,2 millones, la mayor cantidad de fondos, como viene siendo habitual, fue destinada a la población saharaui, receptora en 2018 del 97% (3,09 millones) del total de la ayuda destinada a esta región.

América del Norte, Central y Caribe y América del Sur recibieron 4,25 y 3,16 millones de euros, respectivamente, siendo Colombia (2,67 millones), Guatemala (1,11 millones), Haití (0,76), El Salvador (0,75 millones) y México (0,67 millones) los países a los que se destinó una mayor cantidad de fondos.

En relación a los fondos destinados a Asia, 1,8 millones de euros, los mayores destinatarios fueron Bangladesh (0,6 millones), Indonesia (0,57 millones) y Filipinas (0,51 millones).

A Europa se destinaron 0,53 millones de euros dirigidos a Serbia y relacionados con personas refugiadas y migrantes.

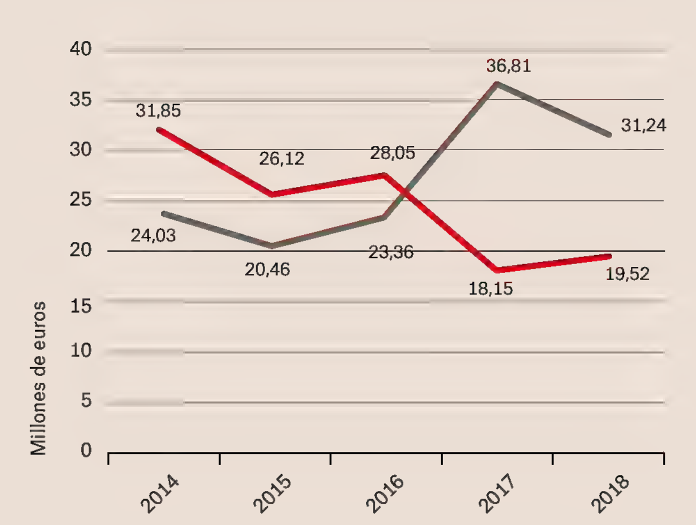
Ver figura 5

f3

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

AOD española destinada a AH por canales de distribución, 2014-2018

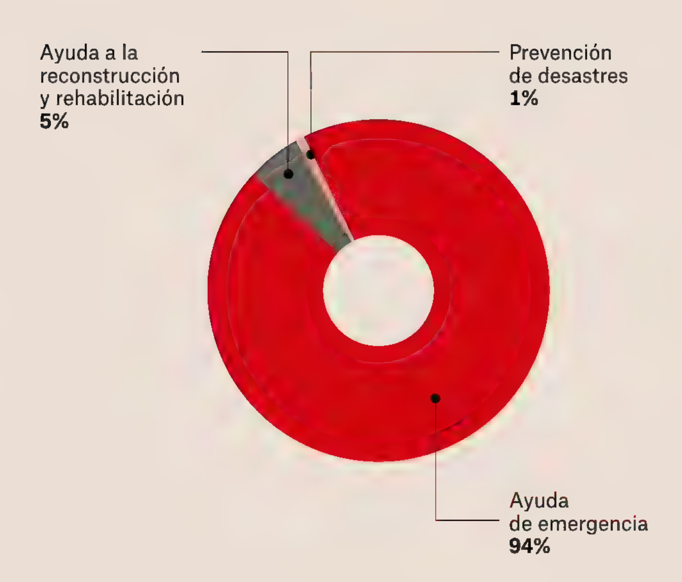
Multibilateral
Bilateral



f4

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

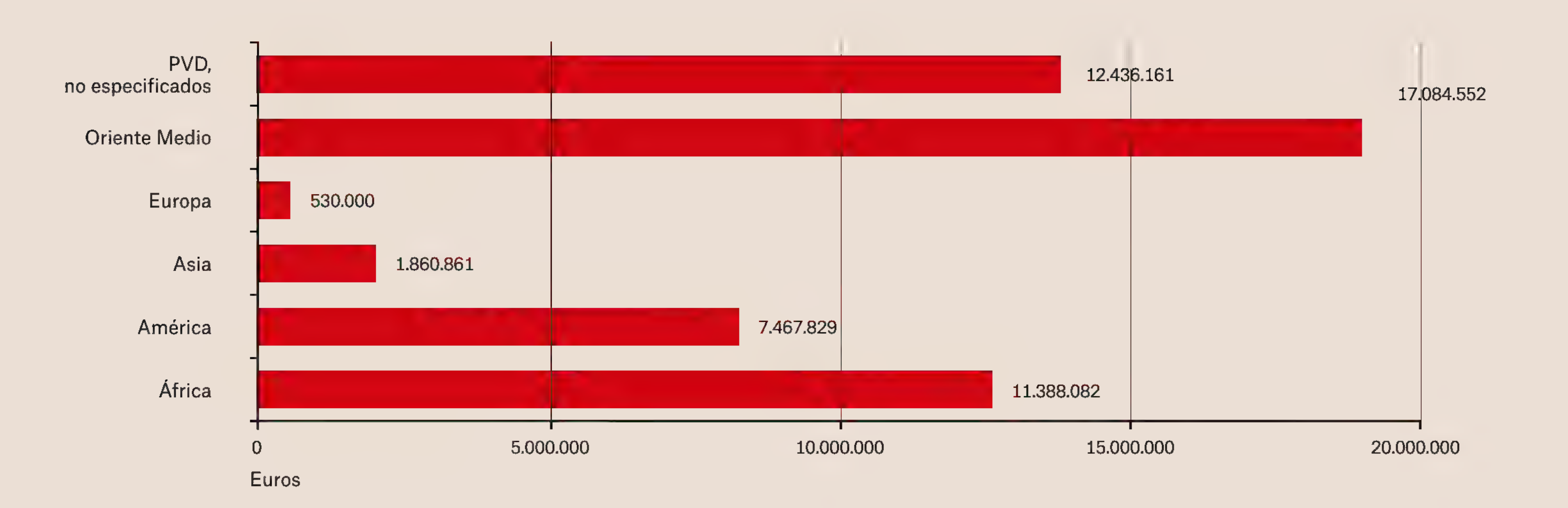
AOD española destinada a AH por sectores CAD, 2018





Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

AOD española destinada a AH por regiones, 2018



2.2.1 Distribución por organismos implicados: MAEUEC y MDEF

Los fondos aportados por la Administración pública central española a AH en 2018 fue de 41,069.889 euros (el 80,90% respecto de los fondos totales), de los cuales 38,66 millones (el 94,14%) fueron gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) y 2,41 millones, por el Ministerio de Defensa (MDEF). De estos últimos, 2,40 millones corresponden al gasto proporcional de las unidades de ingenieros/as militares del contingente español en el marco de la misión de Naciones Unidas de reconstrucción en el Líbano (UNIFIL).

Ver figura 6

2.2.2 Otros agentes: comunidades autónomas, entidades locales y universidades

La cooperación descentralizada aportó un total de 9,67 millones, de los cuales 8,15 millones (el 84,23%) fueron aportados por las CC. AA. Y 1,5 millones (el 15,77%), por entidades locales. Estos datos muestran una caída por segundo año consecutivo de los fondos de la cooperación descentralizada destinados a AH.

El País Vasco, a pesar de haber disminuido los fondos destinados a AH respecto a 2017 un 22,51%, continúa siendo la comunidad autónoma que más aporta, 2,65 millones, seguido de la Comunidad Valenciana, 1,69 millones.

Por último, aunque sea poco relevante, las universidades aportaron un 0,05% de la ayuda, 23.963 euros.

Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil son los agentes que gestionan una mayor proporción de fondos de AH

2.2.3 Vías de canalización

Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil son los agentes que gestionan una mayor proporción de fondos de AH, 27,71 millones, lo que supone el 54,58% del total, seguidas de los organismos multilaterales, que gestionan 19,53 millones (38,46%).

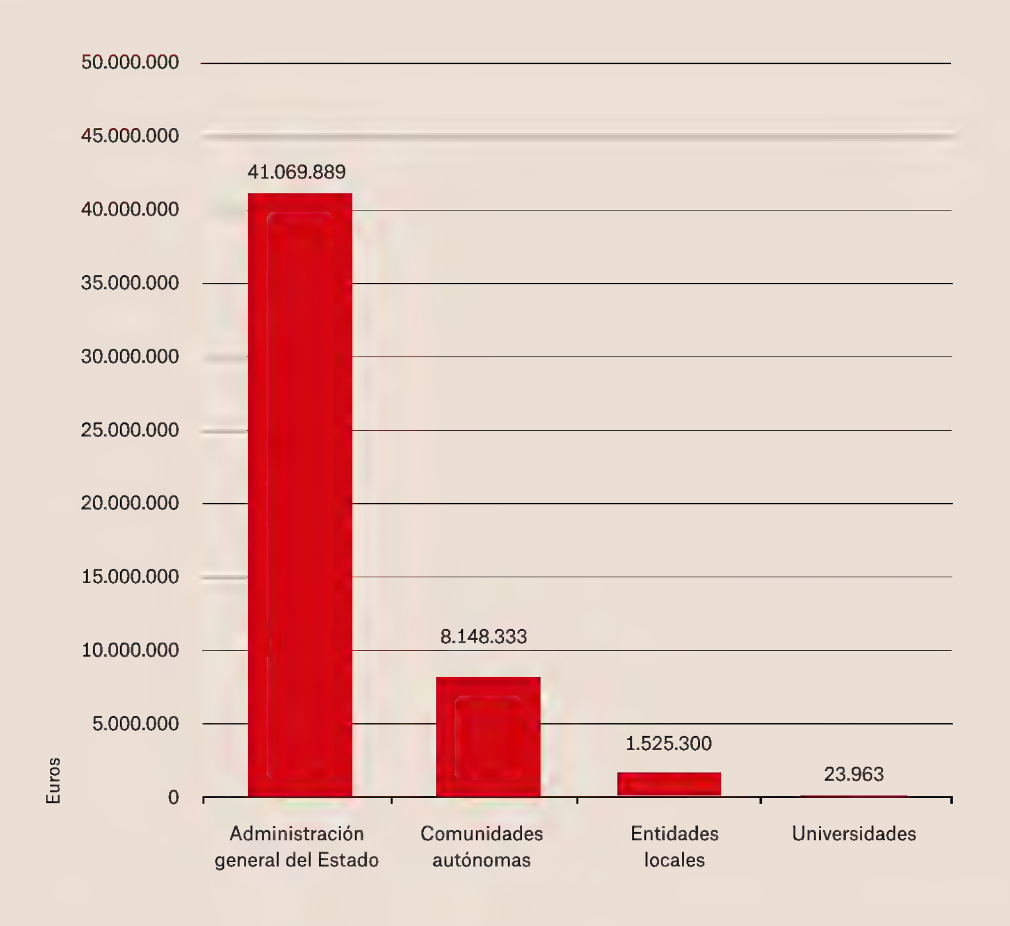
Es importante reseñar que los fondos gestionados directamente por ONG del país socio ascienden a 1,68 millones de euros, lo que supone un 3,31% del total de la AH española, cifra aún muy alejada del compromiso 2 del *Grand Bargain* sobre localización, que sitúa este porcentaje para 2020 en el 25%.

Ver figura 7



Desembolsos destinados a AH por agentes, 2018

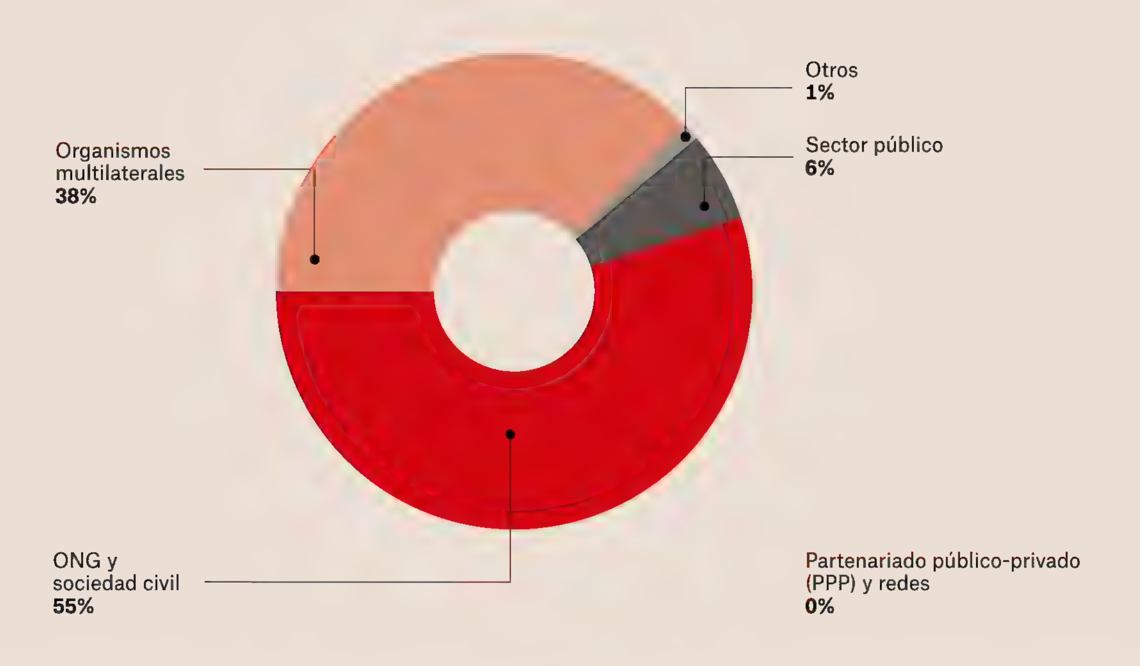
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Desembolsos destinados a AH: vías de canalización, 2018

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



3

LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2018 Y 2019

3.1 Introducción

Dedicamos como es habitual una sección a la acción humanitaria llevada a cabo desde la AECID, poniendo énfasis en su principal órgano gestor, la OAH, dada su importancia. Los datos incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH y pueden presentar algunas discrepancias con los analizados en la sección anterior proporcionados por la DGPOLDES, que como citábamos al inicio del artículo, son provisionales.

3.2 Estrategias bianuales de contexto y focalización de la ayuda

A principios de 2018, se publicaron cinco Estrategias bianuales de contextos humanitarios prioritarios de la ayuda española

En los últimos años, la OAH focalizó la atención y financiación hacia un número más reducido de crisis humanitarias, teniendo presente las necesidades de los más vulnerables y el valor añadido de la ayuda española en los distintos contextos. Así, a principios de 2018, se publicaron cinco Estrategias bianuales de contextos humanitarios prioritarios de la AECID para 2018 y 2019 para las crisis mencionadas en el siguiente cuadro que recibieron en 2018 el 67,11 % del total de la ayuda humanitaria de la AECID (en 2017 supusieron el 63,5%).

Contextos humanitarios prioritarios	Presupuesto OAH	Presupuesto DCMHF[4]	Total 2018[5]
Crisis regional de Siria, Irak y países de acogida	7.000.000 €	759.184 €	7.759.184 € (7.450.000 € en 2017)
América Latina y Caribe	6.450.000 €	1.222.287 €	7.662.287 € (6.730.000 € en 2017)
Sahel y Lago Chad	6.640.000 €	330.000 €	6.970.000 € (6.480.000 € en 2017)
Campamentos de personas refugiadas saharauis	3.810.084 €	1.832.117 €	5.642.201 € (6.290.000 € en 2017)
Palestina	3.000.000 €	-	3.000.000 €[6] (3.300.000 € en 2017)

4
Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de la AECID.

5
Aquí se añaden activaciones de convenios de emergencias con ONG e intervenciones del fondo de AECID – Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICRMLR) que, siendo las partidas de años anteriores, se ejecutaron en 2018.

6
La cifra llegaría a los 3,5 millones de euros en 2018 si sumamos a esta partida los 500.000 destinados a UNRWA para personas refugiadas palestinas en Siria (ya contabilizados en la cifra de la crisis siria).

Algunos elementos importantes de esta concentración de recursos serían:

A **Crisis regional de Siria e Irak:** España cumplió el compromiso anunciado en la conferencia de donantes de Bruselas de abril de 2018 de contribuir con un mínimo de 8 millones de euros a esta crisis en 2018, sumando fondos humanitarios y de desarrollo (siendo finalmente la cuantía total ejecutada entre ambos de 8,52 millones de euros).

B **América Latina y Caribe:** se incrementó la financiación a América Latina, dada la intensificación de las necesidades humanitarias en la región con la situación regional de Venezuela y la persistencia de las dinámicas de violencia en Colombia y Centroamérica, región piloto además en 2018 del Pacto Global de los Refugiados de la ONU.

C **Sahel y Lago Chad:** son países prioritarios de la cooperación española que atraviesan crisis humanitarias agudas, particularmente Mali, Níger y Nigeria. En 2018 se incrementaron ligeramente los fondos hacia la región, para luchar contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición infantil y hacer frente a las necesidades de protección de personas desplazadas, retornadas y refugiadas por los conflictos en Mali y la cuenca del lago Chad.

Los campamentos saharauis son una de las principales crisis olvidadas en las que la ayuda española juega un papel fundamental

D **Campamentos de personas refugiadas saharauis:** se mantuvo la contribución a los programas considerados esenciales: ayuda alimentaria y servicios de salud. Es una de las principales "crisis humanitarias olvidadas" en la que nuestra acción humanitaria desempeña un papel fundamental tanto en la respuesta como en la incidencia ante el resto de la comunidad humanitaria.

E **Palestina:** se mantuvieron en 2018 las actuaciones humanitarias en acceso a agua y saneamiento, en protección de las personas desplazadas en Gaza y el área C de Cisjordania, y en salud tras los incidentes en Gaza.

A esto hay que sumar que en Filipinas se atendió a las víctimas del conflicto en Mindanao. Se llevaron a cabo dado asimismo intervenciones menores en Yemen, en Nicaragua, en la crisis de los/as refugiados/as rohingyas en Bangladesh, en Sudán del Sur o en Etiopía en el marco del proyecto de cooperación delegada Alianza Shire.

En lo que respecta a las emergencias, en 2018 la AECID atendió, entre otros, la erupción del volcán Fuego en Guatemala; las inundaciones en India, Laos o Nigeria; los terremotos y tsunamis en Indonesia, o el tifón Mangkhut en Filipinas.

Ya en el año 2019 sería destacable la movilización de los equipos START en Mozambique y el énfasis puesto en las consecuencias humanitarias de la crisis en Venezuela, de los que hablaremos posteriormente.

3.3 Avances en coordinación de la respuesta humanitaria

Durante este periodo, la AECID ha hecho un esfuerzo en materia de coordinación de la cooperación autonómica y ha logrado que se renovase el Convenio de colaboración con las CC. AA. en materia de AH. Si bien ya hacíamos mención a este Convenio en nuestro informe anterior, este año queremos darle una importancia más relevante ya que, de cuatro CC. AA. que lo habían firmado previamente, en la actualidad han pasado a ser 10: Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Canarias, Baleares, Madrid, y Castilla y León, así como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en calidad de observadora. Este convenio tiene por objetivo mejorar la coordinación de la ayuda, la consecución de un mayor impacto y de resultados cuantitativos y cualitativos, así como la mejora del seguimiento y la evaluación de las intervenciones humanitarias llevadas a cabo en materia de prevención, emergencia, atención a crisis crónicas, rehabilitación y recuperación temprana, y protección en favor de las víctimas. La duración del Convenio es de cuatro años, y cada comunidad autónoma firmante tiene la obligación de aportar un mínimo de 50.000 euros de manera anual, y la AECID, un millón de euros. Es previsible que algunas CC. AA. se sumen a la presente iniciativa en 2019. En un contexto de recortes presupuestarios, es destacable que al menos continúen los intentos de mejora de la coordinación y de incorporación a iniciativas internacionales.

En 2018, se dio un leve incremento del total de AH ejecutada por la AECID, que fue de 43,8 millones de euros

En el marco del convenio, se realizaron en 2018 cuatro actuaciones conjuntas en Nigeria con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), con personas refugiadas palestinas en Siria vía UNRWA), en los campamentos saharauis con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y con migrantes venezolanos/as vía la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICRMLR).

3.4 La AECID en cifras

En **2018**, último ejercicio completo del que se disponen de datos, se dio un **leve incremento del total de ayuda humanitaria ejecutado por la AECID, que fue de 43,8 millones de euros** frente a los 40,09 millones de euros de 2017 y los 34,65 millones de euros de 2016.

Del total de ayuda humanitaria de 2018, la OAH ejecutó 37,8 millones de euros (el 86,29% del total) y la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, 6 millones (el 13,71% a través de convenios, convocatoria de ONG e intervenciones multilaterales).

Ver figura 8

3.4.1 Canalización y distribución de fondos

Según el tipo de beneficiario el 47,47% de los fondos desembolsados en 2018 fue destinado a agencias de Naciones Unidas; el 26,88%, al Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja; y el 24%, a ONG (este último porcentaje alcanza el 30,22% si añadimos en el cómputo a Cruz Roja Española y las sociedades nacionales de la Cruz Roja en tanto que ONG). Como ocurre desde hace varios años, las intervenciones directas por parte

de la AECID se redujeron al 0,49% del total de la ayuda con dos intervenciones en Guatemala e Indonesia por un monto total de 215.000 euros.

Ver figura 9

De los organismos internacionales a los que se destinaron fondos, destacan: la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) con 7,6 millones (el 36,54% del total destinado a este tipo de actores), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), con 4,1 millones (19,71%), y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con 3,8 millones (18,27%).

En lo que respecta a las ONG, en 2018 se realizó por segunda vez la convocatoria de acciones humanitarias para ONG españolas, aumentando el monto de los 3 millones de 2017 a los 4 millones de euros de 2018.

Además, se continuó con el instrumento de los convenios plurianuales y cinco ONG humanitarias obtuvieron convenios de emergencias en la convocatoria de convenios 2018-2021 (Acción contra el Hambre, Cáritas, Cruz Roja Española, Médicos del Mundo y Plan Internacional). En la anterior convocatoria, fueron cuatro las beneficiadas (Acción contra el Hambre, Cruz Roja Española, Médicos Sin Fronteras y Oxfam Intermón).

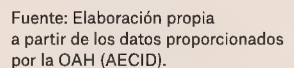
Ver figura 10

En marzo de 2019, se movilizó por vez primera el equipo START en Mozambique

4
LA MOVILIZACIÓN DE LOS EQUIPOS START: UN HITO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA ESPAÑOLA

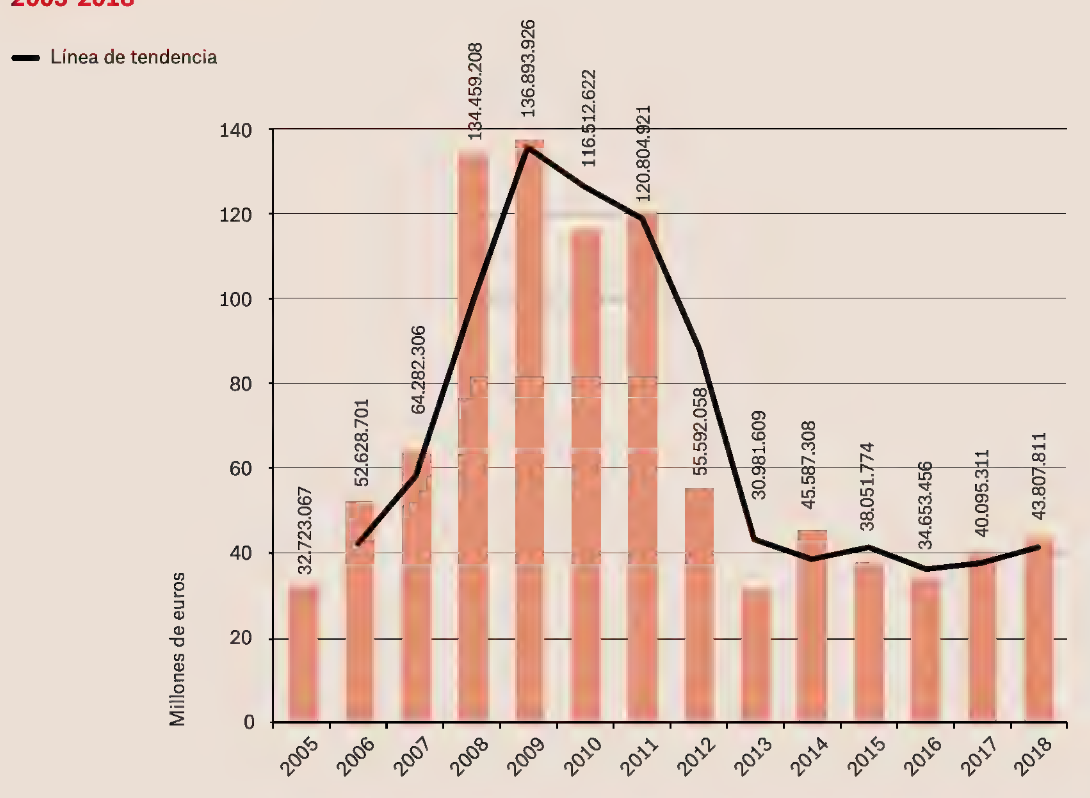
En marzo de 2019, como mecanismo de respuesta tras el ciclón Idai en Mozambique, la AECID movilizó por vez primera el equipo START. Este equipo, que ha venido preparándose en colaboración con otros ministerios de la Administración central del Estado, así como con las comunidades autónomas, supone un avance en la respuesta de emergencia de la CE que consolida la cooperación interinstitucional en el sector de la salud. El proyecto START fue certificado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como equipo especializado el 31 de mayo de 2018. Igualmente, se integra dentro de la EERC (European Emergency Response Capacity), un mecanismo organizado por la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (DG ECHO) de la Comisión Europea para coordinar y aumentar la eficacia de la respuesta humanitaria europea en el marco del Mecanismo Europeo de Protección Civil, por lo que una parte significativa del proyecto START es financiada con fondos europeos.

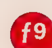




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

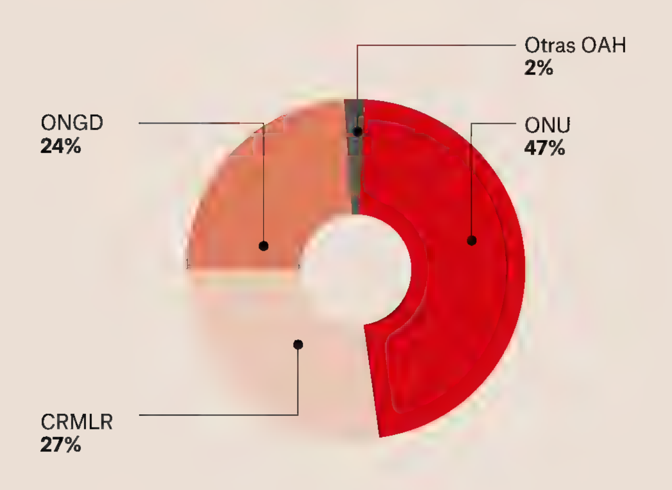
Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID, 2005-2018





Distribución del gasto de la AECID por tipo de entidad financiada, 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



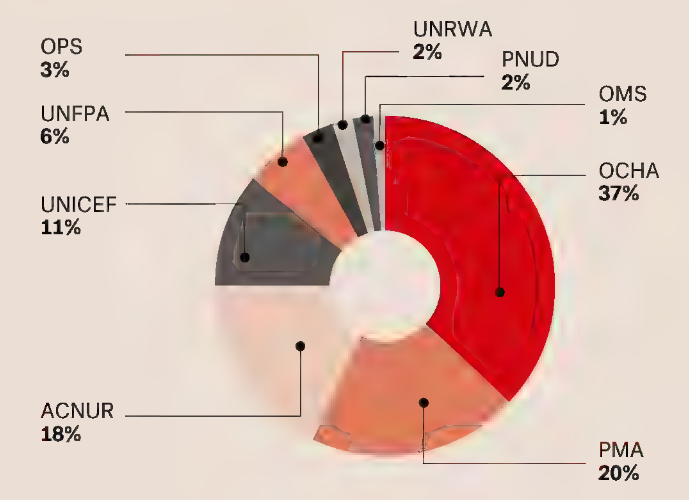
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Nota: CRMLR: Cruz Roja y Media Luna Roja; ONGD: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.



Contribuciones a organismos internacionales, 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Nota: ACNUR: Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados; OCHA: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios; OMS: Organización Mundial de la Salud; OPS: Organización Panamericana de la Salud; PMA: Programa Mundial de Alimentos; PNUD: Programa de la ONU para el Desarrollo; UNDSS: Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas; UNRWA: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo; UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

5
DIPLOMACIA HUMANITARIA

Desde hace algunos años, la OAH, en coordinación con el MAEUEC, ha incrementado los esfuerzos en la llamada diplomacia humanitaria. En este periodo, serían destacables los siguientes hechos:

— España preside desde julio de 2019 hasta junio de 2020 el grupo de donantes de apoyo a la OCHA (ODSG);

— En 2018 se volvió oficialmente al grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tras cinco años de ausencia;

— De 2019 a 2024, España estará de nuevo presente en la Junta Ejecutiva del PMA. Asimismo, España asumió desde julio de 2018 la presidencia anual del grupo de amigos de la red de logística humanitaria UNHRD del PMA, y en 2018 se renovó la financiación a la base del PMA en Las Palmas por tres años más, hasta finales de 2020;

— Nuestro país albergó el 28 y 29 de mayo de 2019 la III Conferencia Internacional sobre Escuelas Seguras en Palma de Mallorca;

— Como muestra de este compromiso con lo humanitario, en 2018 visitaron España el director ejecutivo del PMA, la directora general de ECHO, el director de OCHA y ACNUR.

España preside desde julio de 2019 el grupo de donantes de apoyo a OCHA

En colaboración con el Centro de Estudios del Derecho Internacional Humanitario (CEDIH) de Cruz Roja Española, se elaboró un "Estudio sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por España en materia de derecho internacional humanitario y diplomacia humanitaria" que analiza en profundidad esta cuestión. El estudio está pendiente de publicación y recoge tanto los avances en algunas materias como la falta de concreción en otras.[7]

6
BREVE BALANCE DE LA ACCIÓN HUMANITARIA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL PERIODO 2018-2019

Pese a los intentos de muchos de los responsables del MAEUEC, la AECID o los organismos de cooperación de las CC. AA. y las ONG, la acción humanitaria española atraviesa desde hace varios años una situación alarmante. Los avances en materia de elaboración estratégica, alineamiento con posiciones internacionales, coordinación y mejora de respuesta de emergencia, que hemos venido citando, quedan opacados por la escasa dedicación de fondos a la ayuda humanitaria.
La acción humanitaria ha sido durante todo el periodo de crisis el instrumento de cooperación más recortado (cerca del 90%)

---

7 Desde el IECAH intentamos publicar en este informe un resumen del estudio, pero no ha sido finalmente posible. Esperamos que el estudio se haga público próximamente y contribuya a difundir cuestiones que no son suficientemente conocidas ni tan siquiera en el sector humanitario y de cooperación.

y eso condiciona el resto de los esfuerzos. Es especialmente preocupante el hecho de que la AH supusiera en 2018 tan solo el 2,36% del conjunto de la AOD, muy lejos del compromiso del 10%.

Desde una perspectiva cualitativa, resulta también preocupante la excesiva concentración en las actuaciones de respuesta tras emergencias y el escaso peso de las tareas de prevención y rehabilitación, con un 1% y 5%, respectivamente. Este enfoque contrasta con el del resto de los donantes, que están adoptando posiciones más amplias en su visión de los riesgos y, por tanto, dedicando más recursos a la reducción del riesgo de desastres (RRD).

En cualquier caso, la aprobación de la nueva Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026 y el consenso alcanzado en torno a ella debería servir para impulsar este componente de nuestra cooperación, recuperando, al menos parcialmente, el músculo de hace una década.

La AH ha sido durante todo el periodo de crisis el instrumento de cooperación más recortado



Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2019-2020: UNA AGENDA CONDICIONADA POR LA PANDEMIA





CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2019-2020: MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA *ANTICIPAR LOS NUEVOS RIESGOS*

Elaborado por

Alicia Daza Pérez, investigadora del IECAH, y **Francisco Rey Marcos,** codirector del IECAH

FOTO:

Dos ciclones, el Idai y el Kenneth, golpearon Mozambique entre marzo y abril de 2019. Su catastrófico impacto se vio agravado más tarde por varios meses de sequía. Todo ello exacerbó la ya grave situación de inseguridad alimentaria y desnutrición en el país.

1 INTRODUCCIÓN

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 y sus dramáticos efectos de todo tipo han afectado y están afectando, todo el ámbito humanitario y de cooperación para el desarrollo y, cómo no, al conjunto de la Cooperación Española (CE). Sin embargo, esta constatación no debe hacernos olvidar algunas cuestiones relevantes que han ocurrido en estos años que analiza nuestro informe y que, se han puesto más de manifiesto con la pandemia. En el año 2019 se publicó el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR 2019)[1] elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), nuevo nombre que adopta la antigua Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). En él se incorporan algunos conceptos que han cobrado actualidad tras la pandemia: acostumbrarse a vivir con incertidumbres; la sorpresa es la nueva normalidad... Simplemente queremos citar en esta introducción el que para la acción humanitaria es cada vez más importante constatar que **nos enfrentamos a riesgos sistémicos, que pueden afectar a todo el planeta y que, por tanto, los viejos esquemas y concepciones de trabajo deben ser actualizados**. Predicción, anticipación, preparación para la respuesta, prevención, riesgos... son conceptos que debemos incorporar cada vez más a nuestra mente.

La cooperación y acción humanitaria españolas están tratando de incorporar estas cuestiones a su trabajo y en este artículo analizaremos algunos de esos avances. En cualquier caso, la comunidad internacional en general y los actores humanitarios y de cooperación debemos ser conscientes del nuevo tipo de riesgos que pueden afectarnos e incluir lo que suele denominarse "enfoques informados del riesgo" en nuestro quehacer cotidiano[2].

2 PANORAMA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS 2019-2020

Durante los años 2019 y 2020 se han producido dos grandes hitos en la acción humanitaria española, el primero de ellos, fruto de un círculo lógico de planificación y el segundo propiciado por la pandemia provocada por la COVID-19.

1 Puede consultarse el Informe completo en https://gar.undrr.org/report-2019.

2 El concepto de enfoques informados del riesgo en el ámbito humanitario se ha incorporado al quehacer de algunas organizaciones. Puede consultarse un resumen elaborado para la DG-ECHO sobre algunas de estas posibilidades por el Consorcio Inspire del que forma parte el IECAH en https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/risk_finance_tools_web_0.pdf.

— Aprobación de la *Estrategia de Acción Humanitaria (EAH) de la Cooperación Española 2019-2026*[3]. Tal y como adelantábamos en el Informe anterior, en marzo de 2019 se publicó la EAH 2019-2026, documento que tiene la vocación de orientar el trabajo en materia humanitaria del conjunto de actores de la Cooperación Española (CE).

— Aprobación de la Estrategia frente a la COVID-19[4]. Tras un proceso participativo, liderado por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES), en julio de 2020 vio la luz la *Estrategia de Respuesta conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19: Afrontando la crisis para una recuperación transformadora*. En ella se establecen una serie de prioridades en línea con las prioridades de la respuesta global de la Unión Europea frente a la COVID.

Tras un proceso participativo, en julio de 2020 vio la luz la 'Estrategia de Respuesta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19'

Estrategia de Respuesta conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19

Prioridades:
— salvar vidas y reforzar los sistemas públicos de salud;
— proteger y recuperar derechos, reforzar las capacidades de las personas en situación de exclusión o vulnerabilidad;
— preservar y transformar los sistemas socioeconómicos, recuperar el tejido productivo y reforzar la gobernabilidad democrática, con las personas y el planeta en el centro.

Además, integra de manera transversal, tres prioridades que deberán tenerse en cuenta de manera permanente:
— el enfoque de género y una aproximación desde la interseccionalidad;
— el medio ambiente y la interacción con la emergencia climática;
— la inclusión: no dejar a nadie atrás, con atención especial a la diversidad funcional.

La Estrategia incorpora un presupuesto asignado de manera global, 1.720 millones de euros, así como el detalle de lo que se asignará a cada prioridad, un sistema de seguimiento de la misma, así como la realización de una evaluación externa en el segundo semestre de 2021.

La publicación de un documento de este tipo era obligada y su alineación con las prioridades de la respuesta global de la Unión Europea, muy positiva. Resalta en el mismo su vocación inclusiva, su visión del mundo como aldea global que requiere de soluciones globales que no dejen a nadie atrás donde los riesgos muestran un carácter sistémico, la combinación de una respuesta multilateral con una bilateral, el foco puesto sobre las poblaciones más vulnerables, o quizá deberíamos decir vulnerabilizadas, pero ese es otro debate, así como el enfoque de género, diferencial y ecologista, el énfasis en la defensa y refuerzo de los bienes públicos globales y la protección de los derechos humanos, la relevancia de la gobernabilidad democrática y la buena gobernanza y el apoyo a los Gobiernos

3
Para más información, ver el informe de 2019 en https://iecah.org/media/Informe_IECAH_MSF-2018-2019.pdf. En él se analiza en detalle el documento de Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española cuya elaboración fue coordinada por nuestro instituto.

4
https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espanola_covid19.pdf.

y actores locales. La Estrategia incorpora un capítulo sobre la acción humanitaria en línea con las propuestas de las Naciones Unidas y de los donantes y con la EAH.

En este sentido, el amplio espectro abarcado por la Estrategia plantea ciertos riesgos con la senda trazada por la acción humanitaria española en los últimos años basada en la concentración. Esta amplitud de objetivos presenta múltiples retos para los cuales **va a ser necesario contar con un apoyo económico, político y social elevado y continuado**. La evaluación externa programada para el segundo semestre de 2021 nos dirá si nuestra cooperación ha sido lo suficientemente dinámica y flexible para alcanzar los objetivos planificados o si simplemente hemos realizado una reasignación de fondos.

2.1. ¿Qué nos dicen las cifras?[5]

La acción humanitaria española aumentó un 22,1% en 2019, hasta los 61,99 millones de euros

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española durante el año 2019 ha sido de 2.601,67 millones de euros, lo que supone un incremento del 20,75% respecto al año anterior. A pesar de esta importante subida, **el peso de la AOD respecto de la Renta Nacional Bruta ha sido del 0,21%**, dato algo superior que el año pasado que se situó en un 0,18%, pero que sigue estando muy por debajo de lo previsto. Aunque este leve incremento es claramente insuficiente si el Gobierno pretende cumplir su compromiso de alcanzar el 0,5% en el año 2023, dispone aún de tiempo para alcanzarlo si cuenta con la voluntad necesaria. Las perspectivas económicas y presupuestarias son poco optimistas pero **una crisis global como la que vivimos requiere de compromisos también globales**. Tendremos que esperar para ver si la publicación de la **nueva Ley de Cooperación al Desarrollo prevista para 2021**[6] así como la **reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo** (AECID) también planificada para esta fecha, sienta las bases necesarias para cumplir con este objetivo. Entre los planes del Gobierno para esta legislatura también está la aprobación de un nuevo Plan Director y un Programa de Acción 2020-2023 del III Plan África.

Ver figura 1

La acción humanitaria ha experimentado un incremento porcentual en 2019 similar al de la AOD neta, siendo este de un 22,1%**. Esta subida sitúa a la acción humanitaria de 2019 en 61,99 millones de euros**. El incremento porcentual similar entre AOD y Acción Humanitaria (AH) implica que el peso de la AH respecto a la AOD sea similar al del año anterior, situándose este año en el **2,38%** –en el año 2018 este porcentaje fue de 2,36%–. Repetimos un año más nuestra conclusión de los dos años anteriores cuando citábamos el examen de pares del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) de 2016, en el que

5
Los datos de este epígrafe han sido facilitados por la DGPOLDES y son preliminares (datos a fecha 03/09/20).

6
En septiembre de 2020 se inició en el Congreso de los Diputados el proceso de elaboración de una nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo a propuesta del Grupo Socialista y con el consenso del resto de grupos parlamentarios con la excepción de Vox.

respecto a la AH española, que en ese año se situaba en el 4% de la AOD, la definía como "innecesariamente baja, especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a la respuesta humanitaria". Conviene recordar que tanto en la EAH de 2007 como en la recientemente aprobada Estrategia Humanitaria 2019-2026, el compromiso de la CE es que la AH suponga el 10% de la AOD, en línea con lo alcanzado por otros donantes.

Ver figura 2

La evolución de los fondos según los canales de distribución ha sido similar a la del año anterior suponiendo la ayuda bilateral un 60% del total de la ayuda.

Ver figura 3

En 2019, la ayuda ha estado más centrada de lo habitual en la emergencia, componente que ha supuesto el 98% de los fondos

Durante el año 2019, la ayuda ha estado más centrada de lo habitual en la emergencia, componente que ha supuesto el 98% (60,6 millones de euros) de los fondos. Este dato nos hace reflexionar, sobre todo si tenemos en cuenta que algunos de los actores, como son los de la cooperación descentralizada que suponen una parte importante de los recursos totales destinados a AH, no cuentan de manera general con los instrumentos necesarios para movilizar fondos de una manera ágil para las emergencias. También es destacable que **el componente de prevención de desastres**, el cuál según las tendencias internacionales sería recomendable que se situase en torno al 7-10% de la AH, **suponga solamente un 1%** (677.947 euros), en un año en el que parece que nos estemos dando cuenta de la importancia de la prevención y la preparación ante desastres, tras ser testigos directos de las múltiples debilidades existentes en la respuesta a la pandemia causada por la COVID-19, algunas de ellas, relacionadas con estos dos componentes.

Ver figura 4

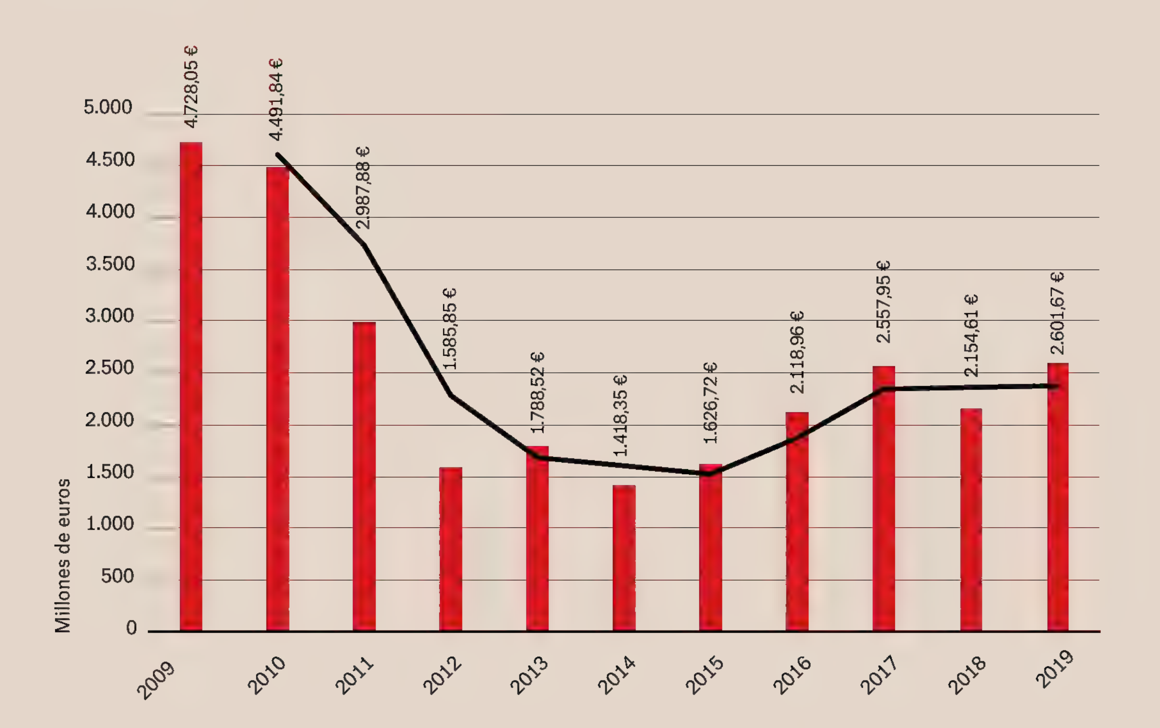
El área geográfica a la que se han destinado una mayor cantidad de fondos ha sido Oriente Medio 18,5 millones (29,85% del total de la ayuda). Solamente 4 países han recibido fondos en este área: Siria ha sido el principal receptor con un 44,59% (8,25 millones), seguido de Palestina, con un 29,99% (5,55 millones), Líbano con un 21,04% (3,89 millones) y por último Yemen, país al que se ha destinado el 4,38% (810.000 euros) de los fondos destinados a esta región.

A África se han destinado 14,47 millones (23,35% del total de la ayuda), de los cuales, 9,69 millones se han dirigido a África Subsahariana, región en la que Mali ha recibido el 22,69% (2,2 millones) de dichos fondos, Mozambique el 18,26% (1,77 millones), Níger el 17,43% (1,69 millones) y Nigeria el 15,37% (1,49 millones). En el Norte de África, donde se han destinado 4,55 millones, la mayor cantidad de fondos como viene siendo habitual, ha sido destinada a la población saharaui, destinataria en 2019 del 99,2% (4,51 millones) del total de la ayuda destinada a esta región.

f1

Evolución de la AOD neta española, 2009-2019

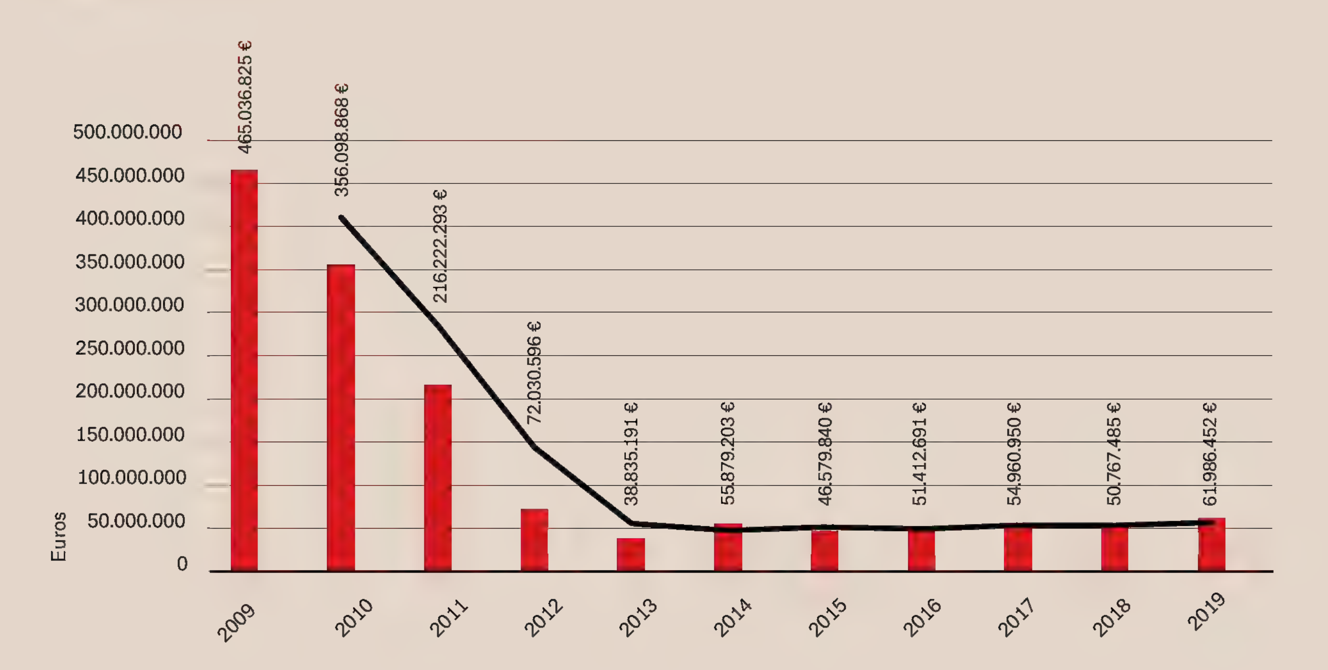
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



f2

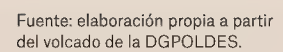
Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española, 2009-2018

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





AOD española destinada a AH por canales de distribución, 2014-2019

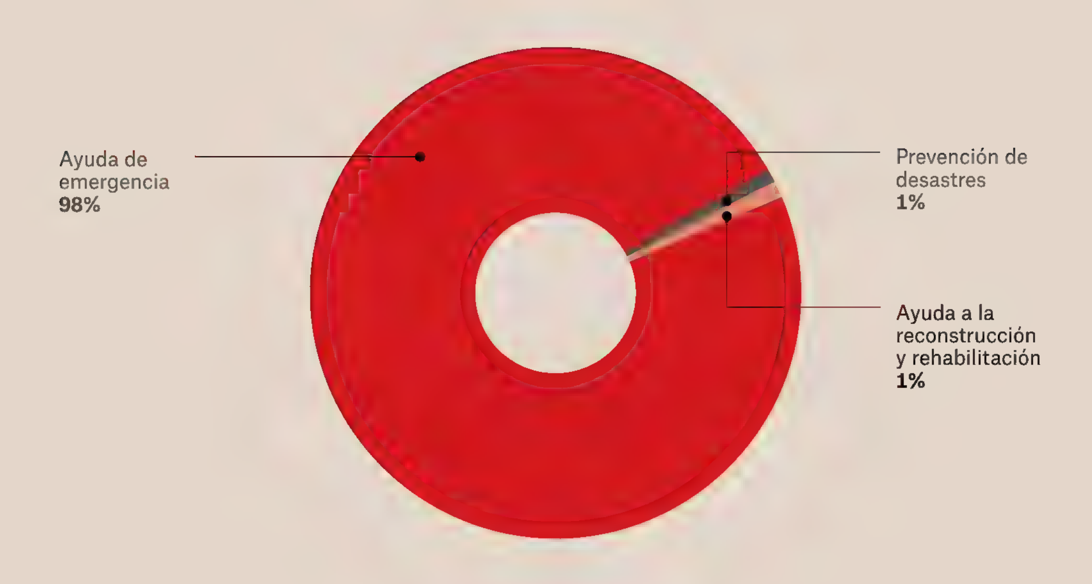


Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



AOD española destinada a AH por sectores CAD, 2019

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



América del Norte, Central y Caribe y América del Sur recibieron 2,58 y 4,06 millones euros respectivamente, siendo Venezuela (1,64 millones), Colombia (1,51 millones), El Salvador (0,91 millones) y Guatemala (0,65 millones) los países a los que una mayor cantidad de fondos se han destinado.

En relación a los fondos destinados a Asia, 1,55 millones de euros (2,5% del total de la ayuda), los mayores y prácticamente únicos destinatarios han sido Bangladesh (1,04 millones) y Filipinas (0,5 millones).

A Europa se han destinado 0,7 millones de euros dirigidos a Bosnia y Herzegovina (0,52 millones) y Serbia (0,15 millones) y relacionados con personas refugiadas y migrantes.

Ver figura 5

2.1.1. Distribución por organismos implicados: MAUEC y MDEF

Ver figura 6

La cooperación descentralizada ha aportado 20,55 millones, duplicando su aportación respecto al año anterior

La Administración pública central española ha aportado durante el año 2019 41,42 millones de euros a AH (66,83% respecto del total), cuya totalidad, salvo 7.791 euros gestionados por el Ministerio de Defensa para la realización de cursos en materia de emergencias y gestión de catástrofes, han sido gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUEC).

Si bien el MAUEC continúa siendo el principal donante público en materia de acción humanitaria, su peso porcentual en relación al año anterior ha experimentado una importante disminución (14 puntos porcentuales) debido al incremento de los fondos aportados por la cooperación descentralizada.

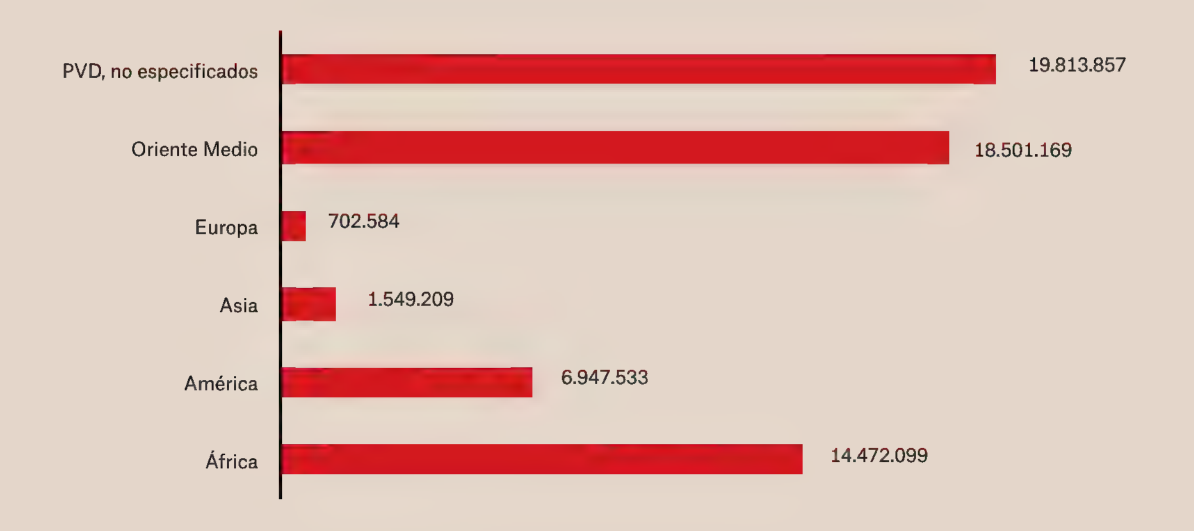
2.1.2. Otros agentes: comunidades autónomas, entidades locales y Universidades

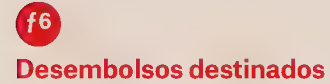
La cooperación descentralizada ha aportado un total de 20,55 millones, (33,16% de total de la ayuda) duplicando su aportación respecto al año anterior. De estos, 14,8 millones (72%) han sido aportados por CC. AA. y 5,75 millones (28%) por entidades locales (EE. LL). Estos datos implican que las EE. LL. han incrementado sus fondos destinados a AH en un 283%. **Tras dos años en que la cooperación descentralizada había disminuido sus fondos destinados a AH, durante el año 2019 estos fondos han experimentado un importante crecimiento.**



AOD española destinada a AH por regiones, 2019

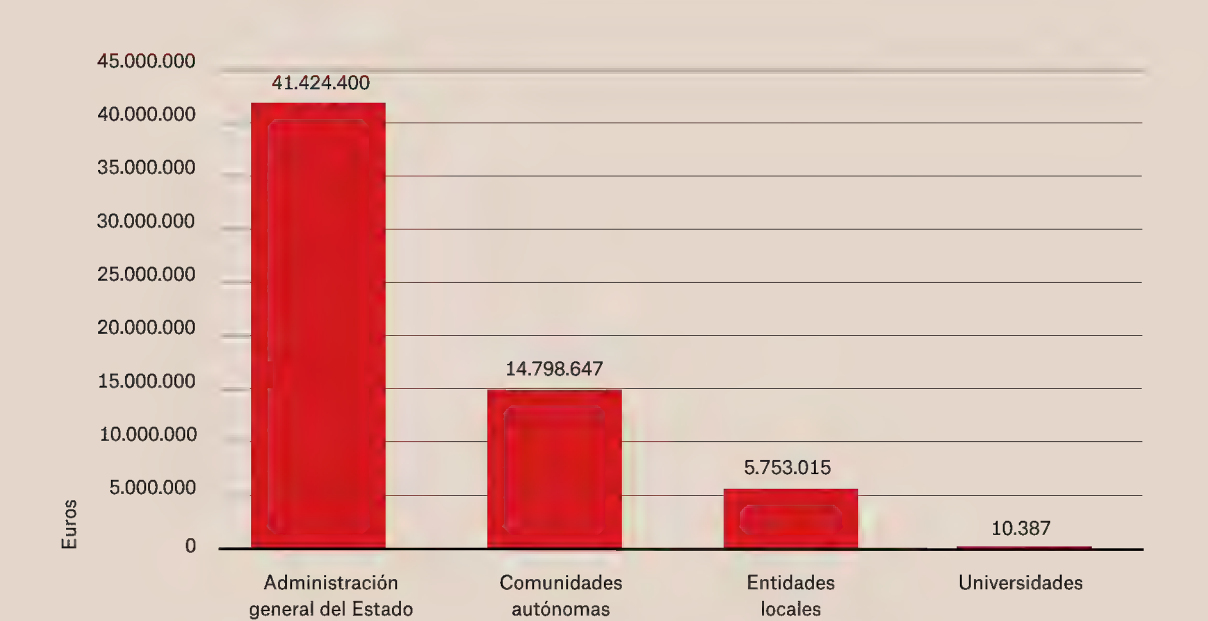
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Desembolsos destinados a AH por agentes, 2019

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



Durante los años 2019 y 2020, la cooperación autonómica ha aprobado 6 documentos estratégicos en materia de cooperación. La aprobación por parte del Gobierno de Aragón de su I Estrategia de Acción Humanitaria y de Emergencia hace que sean 4 las CC. AA. (Aragón, Asturias, País Vasco y Valencia) que cuentan con un instrumento de estas características donde definir de manera concreta su política humanitaria de manera específica[7]:

Cuadro 1

Planes Directores de Cooperación/Estrategias de AH aprobadas por CC. AA., 2019-2020

Comunidad Autónoma	Documento
Andalucía	III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)[8]
Aragón	I Estrategia de Acción Humanitaria y de Emergencia de Aragón (2020-2023)[9]
Baleares	IV Plan Director de Cooperación al Desarrollo (2020-2023)[10]
Cataluña	Plan Director de Cooperación al Desarrollo (2019-2022)[11]
La Rioja	IV Plan Director de Cooperación (2019-2022)[12]
Murcia	Plan Director de Cooperación al Desarrollo (2019-2022)[13]

En 2019 y 2020, las comunidades autónomas han aprobado seis documentos estratégicos en materia de cooperación

7
Otras CC. AA., como Andalucía, cuentan con documentos de este tipo elaborados hace ya varios años y necesitados, por tanto, de actualización.

8
https://www.juntadeandalucia.es/aacid/wp-content/uploads/2020/05/200520_pacode3_maq.pdf.

9
https://www.aragon.es/documents/20127/2759505/Adenda+Estrategia+Accion+Humanitaria+y+Emergencia+Gobierno+Arag%C3%B3n.pdf/07eaaeda-4bcc-f713-f0da-146ad1d4f3d7?t=1593168565440.

10
https://www.caib.es/govern/rest/arxiu/4123902.

11
http://cooperaciocatalana.gencat.cat/web/.content/continguts/02dgcd/PlaDirector/pla-director_2019-2022_maquetat.pdf.

12
https://www.larioja.org/accion-exterior/es/cooperacion-desarrollo-992de/iv-plan-cooperacion-rioja-2019-2022.

13
http://www.carm.es/web/integra.servlets.Blob?ARCHIVO=Microsoft%20Word%20-%20PDCRM%202019-2022.docx.pdf&TABLA=ARCHIVOS&CAMPOCLAVE=IDARCHIVO&VALORCLAVE=153072&CAMPOIMAGEN=ARCHIVO&IDTIPO=60&RASTRO=c76$m22719,22798,53523.

Ver figura 7

El incremento de fondos de la AH autonómica se debe en gran medida al importante crecimiento de los fondos destinados a AH de la Junta de Andalucía que ha aportado 5,89 millones (40% del total de los fondos de la AH autonómica). El siguiente donante en importancia por su aportación en fondos es el País Vasco con 2,88 millones (19,45%) y Valencia, 2,59 millones (17,45%).

En lo relativo a las entidades locales, destaca el aporte del ayuntamiento de Madrid (1,48 millones), la diputación foral de Vizcaya (0,85 millones) y el ayuntamiento de Vitoria (0,29 millones).

2.1.3. Vías de canalización

Los fondos gestionados directamente por ONG del país socio ascienden a 2,63 millones de euros, 4,25% de la AH española

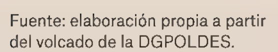
Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil son los agentes que han gestionado una mayor proporción de fondos de AH, 31,45 millones, lo que supone el 50,74% del total de la AH, seguidos de los organismos multilaterales a los cuales se destinaron 24,61 millones (39,71%).

Es importante reseñar que los fondos gestionados directamente por ONG del país socio ascienden a 2,63 millones de euros, lo que supone un 4,25% del total de la AH española, un punto porcentual más que en 2018, cifra que continúa estando aún muy alejada del compromiso 2 del *Grand Bargain*, sobre localización, que sitúa este porcentaje para el año que viene en el 25%.

Ver figura 8

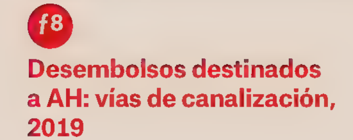


f7 Evolución de la AH de la cooperación descentralizada, 2011-2019



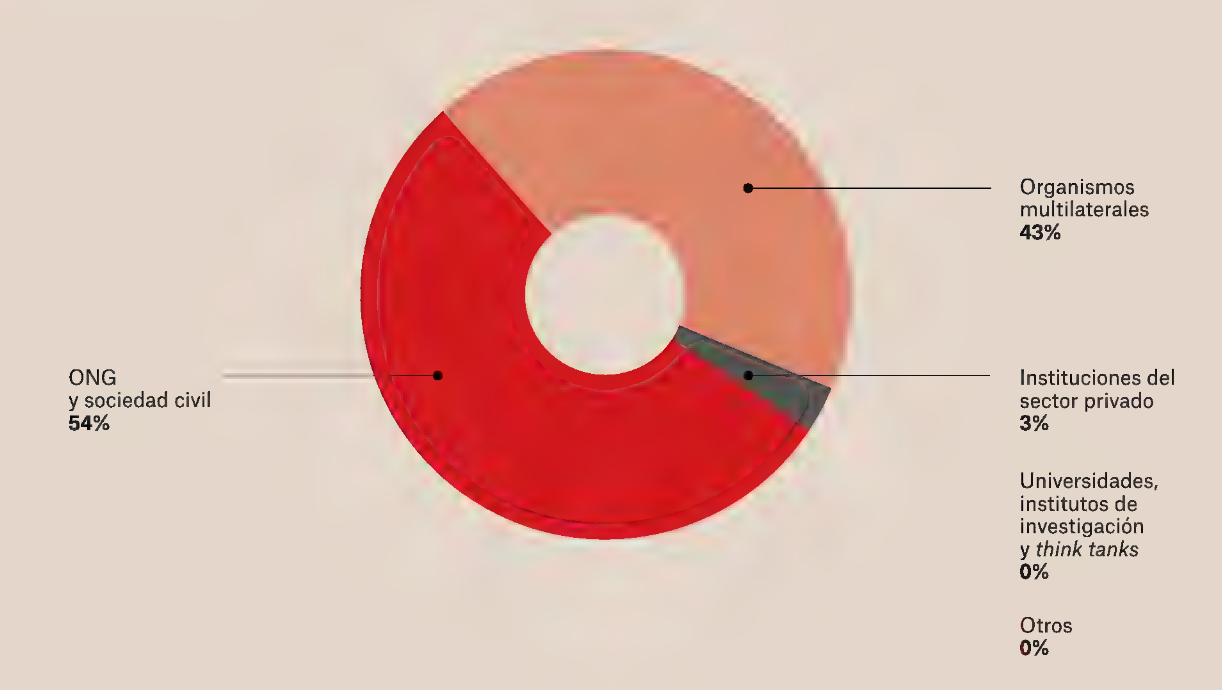
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Desembolsos destinados a AH: vías de canalización, 2019

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



3

LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2019 Y 2020

3. 1. Introducción

En este capítulo, como viene siendo habitual, dedicamos una sección a la acción humanitaria llevada a cabo desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), poniendo, como no puede ser de otra manera, énfasis en su principal órgano gestor, la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) dada su relevancia y mandato específico en esta materia. Los datos incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH y pueden presentar algunas discrepancias con los analizados en la sección anterior proporcionados por la DGPOLDES, que como citábamos al inicio del artículo, son provisionales.

La AECID ha continuado la misma senda de focalización de esfuerzos en un número reducido de crisis humanitarias

3.2. Guías y materiales de referencia

Durante el año 2019, la OAH ha publicado una serie de documentos relacionados con algunos de los principales debates que se están manteniendo en el ámbito internacional en cuestiones relacionadas con la acción humanitaria, estos han sido:

— *Glosario de terminología para las transferencias monetarias*[14] además de una consulta sobre asistencia en efectivo y cupones a las principales ONG españolas financiadas por la AECID.[15]
— *Las migraciones en el contexto del cambio climático y los desastres: reflexiones para la Cooperación Española.*[16]
—*La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Acción Humanitaria.*[17]

3.3. Estrategias bianuales de contexto y focalización de la ayuda

Durante el año 2019, la AECID ha continuado la misma senda de focalización de esfuerzos en un número reducido de crisis humanitarias. Las prioridades definidas para estas crisis se encuentran en las Estrategias humanitarias bianuales, documentos alineados con los planes de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas y de la Unión Europea y complementarias a los Marcos de Asociación País (MAP), allí donde los hay.

14 https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Glosario%20de%20terminolog%C3%ADa%20para%20las%20transferencias%20monetarias.pdf.

15 https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informe%20TdE%20AECID-IECAH_100419.pdf.

16 https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Migraciones_ambientales_IECAH_Final_abril_2019.pdf.

17 https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/ODS_AH_IECAH_abril2019_Final.pdf.

Durante el año 2019, estos cinco contextos supusieron el 54,4% del total de la ayuda humanitaria de la AECID. Si bien, esta concentración de fondos es importante, durante el año 2018 estos contextos recibieron un 67,11% de los fondos, lo que supone una caída en 2019 de un 13%.

Estos cinco contextos seguirán siendo prioritarios para la cooperación española durante los años 2020-2021, para cuyo período ya se encuentran publicadas respectivas estrategias humanitarias disponibles en la página web de la AECID.

Cuadro 2
Contextos humanitarios, AECID

Contextos humanitarios prioritarios	Fondos AECID ejecutados 2019	Actuaciones
Crisis regional de Siria	5.525.000 euros	Se ha producido una concentración de la respuesta en Siria (74,21%) y Líbano (25,79% del total de los fondos destinados a este contexto)
América Latina y Caribe	5.620.000 euros	Los países a los que se han destinado una mayor cantidad de fondos han sido Venezuela (37,6%), Colombia (17,53%) y Haití (12,97%)
Sahel y Lago Chad	6.345.000 euros	Mali y Níger han concentrado el 76,36% de los fondos destinados a este contexto (40,19% y 36,17% respectivamente)
Campamentos de personas refugiadas saharauis	5.552.000 euros	
Palestina	3.400.000 euros	

Las Estrategias humanitarias bianuales se alinean con los planes de respuesta de la ONU y la UE y son complementarias a los Marcos de Asociación País

Más allá de las actuaciones en estos contextos, destacan aquellas realizadas en Filipinas, pequeñas intervenciones en Yemen, El Salvador, Guatemala, Sudán del Sur, Burundi, Etiopía (en el marco del proyecto *Alianza Shire*) y en Bangladesh relacionadas con las personas refugiadas rohingyas.

En lo que respecta a las actuaciones de emergencia, en 2019 la AECID ha atendido, entre otros, el ciclón Idai en Mozambique. Aquí se desplegó por primera vez el equipo médico START[18] o "Chalecos Rojos". El hospital de campaña del equipo se instaló, a petición de las autoridades del país, a 30 km de Beira, la segunda ciudad del país, en una de las zonas más afectadas y atendió a más de 2.200 personas. También se realizaron intervenciones en la República Democrática del Congo, Burkina Faso, Haití o por el terremoto de Albania.

Ya en el año 2020, la AECID respondió a la emergencia generada por la erupción del volcán Taal en Filipinas, las inundaciones en Sudán o la explosión en el puerto de Beirut.

En 2019, la AECID desplegó por primera vez el equipo médico START "Chalecos Rojos"

Se renovó el Convenio entre la AECID y algunas CC. AA., 11 hasta la fecha, para la actuación conjunta en acción humanitaria. Durante 2019, se aprobaron 4 intervenciones conjuntas: en Venezuela con UNICEF, con personas refugiadas nigerianas en Níger y en los campamentos de refugiados/as saharauis, ambas con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y para la atención de supervivientes de violencia de género en Jerusalén Este y el área C de Cisjordania con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

En materia de diplomacia humanitaria, España:

— presidió desde julio 2019 y hasta junio 2020 el ODSG (grupo de donantes de apoyo a la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA): dentro de este marco, celebró en abril de 2020 un taller virtual técnico sobre género en AH así como varias sesiones sobre la situación humanitaria en la República Centroafricana;
— permaneció en el grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), consolidando así la presencia española en dicho órgano;
— de 2019 a 2024, está de nuevo presente en la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos. Asimismo, desde julio de 2018 ostenta la presidencia anual del grupo de amigos de la red de logística humanitaria *United Nations Humanitarian Resource Depot* (UNHRD) del PMA y mantiene el apoyo a la base del PMA en Las Palmas;
— albergó el 28 y 29 de mayo de 2019 la III Conferencia Internacional sobre Escuelas Seguras en Palma de Mallorca.
— participó en la 33 Conferencia Internacional del Movimiento Internacional de la Cruz y Media Luna Roja y en el I Foro Global para las Personas Refugiadas.

18
El START forma parte de la iniciativa *Emergency Medical Teams* (EMT) liderada por la OMS, que tiene como objetivo estandarizar la respuesta a catástrofes naturales por parte de los equipos médicos internacionales, de forma que se asegure un nivel de calidad de atención óptimo para las poblaciones afectadas por crisis humanitarias.

3.4. La AECID en cifras

Durante el año 2019, se ha producido un leve incremento (1,83%) del total de acción humanitaria ejecutada por la AECID, que ha sido de **44,6 millones de euros** frente a los 43,8 millones de euros de 2018. De este total, **la OAH ha gestionado 38,91 millones de euros** (el 87,23% del total) y la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera 5,7 millones (el 12,77% a través de convenios, convocatoria de ONG e intervenciones multilaterales).

Ver figura 9

3.4.1. Canalización y distribución de fondos

Las Agencias de las Naciones Unidas han gestionado el 43,13% de los fondos desembolsados en 2019; el 25,11% el Movimiento de la Cruz y Media Luna Roja; y el 25,32% las ONG (este último porcentaje alcanza los 31,96% si añadimos en el cómputo a Cruz Roja Española y las sociedades nacionales de la Cruz Roja en tanto que ONG). Las intervenciones directas por parte de la AECID han representado un 1,72%, cifra algo superior que el año anterior, pero pequeña como viene siendo habitual.

En 2019, aumentó levemente (1,83%) la acción humanitaria ejecutada por la AECID, que fue de 44,6 millones de euros

Ver figuras 10 y 11

De los organismos internacionales a los que se han destinado fondos destacan: OCHA, con 8,8 millones (45,89% del total destinado a este tipo de actores), el PMA, con 3,95 millones (20,53%) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con 3,52 millones (18,21%).

En lo que respecta a las ONG, el montó de la convocatoria de acciones humanitarias aumentó pasando de 4 millones en 2018 a 4,5 millones en 2019. En 2017 esta convocatoria fue de 3 millones. Los Convenios de emergencia aprobados en la convocatoria 2018-2021 continúan en su período de implementación, estos convenios fueron firmados con las ONG Acción contra el Hambre, Cáritas, Cruz Roja Española, Médicos del Mundo y Plan Internacional.

3.5. Respuesta humanitaria de la AECID ante la COVID-19

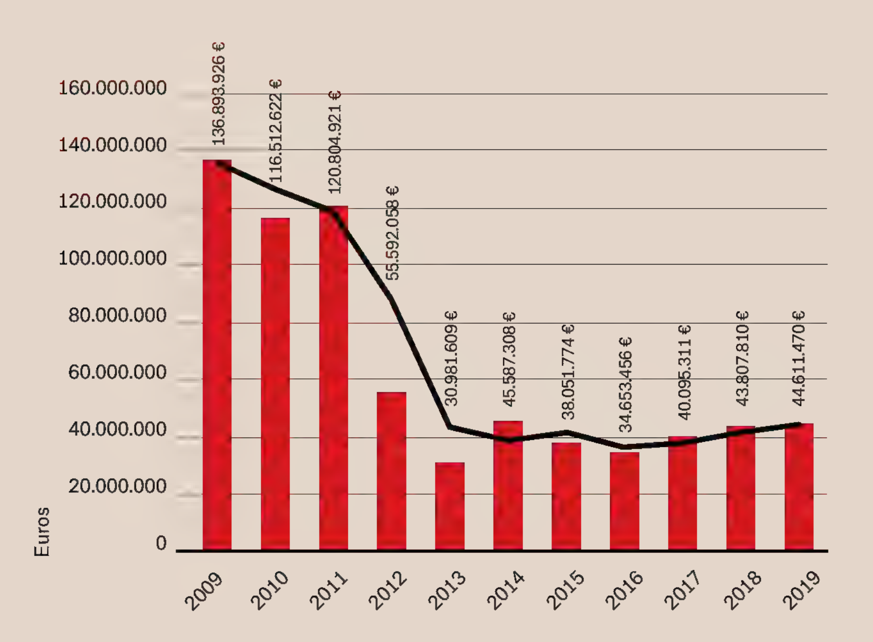
Múltiples son las actuaciones que la OAH ha llevado a cabo desde que la crisis de la COVID-19 se hiciera notar:

- Ha participado en más de 10 encuentros virtuales en el marco de la Iniciativa de Equipos Médicos de Emergencia (EMT, por sus siglas en inglés).
- Ha mantenido una comunicación fluida con la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) con respecto a las peticiones formales de Equipos Médicos de Emergencia.
- Ha asignado recursos económicos tanto a organismos multilaterales como a ONG.



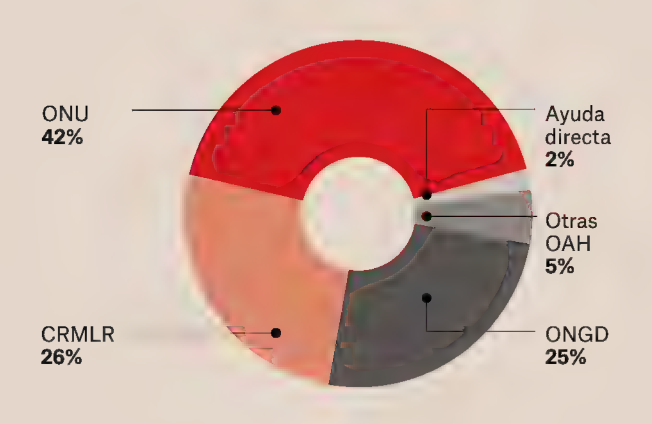
Evolución provisional del presupuesto humanitario anual gestionado por la AECID, 2009-2019

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





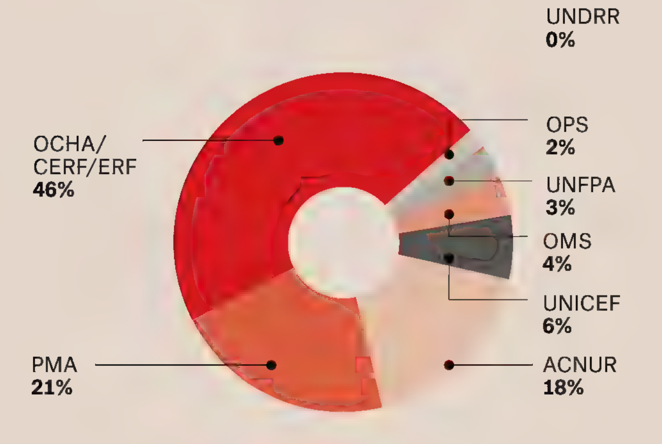
Distribución del gasto de la AECID por tipo de entidad financiada, 2019



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



Contribuciones a organismos internacionales, 2019



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Cuadro 3
Fondos COVID-19, 2020

Aportaciones a organismos internacionales

OMS	3.000.000
ACNUR	3.000.000
PMA	1.000.000
CICR	1.500.000
FICRMLR	3.700.000

Activaciones convenios de emergencia de ONG

ACH	50.000	Senegal
	50.000	Colombia
	50.000	Perú
	50.000	Níger
	50.000	Líbano
	50.000	Palestina
Cáritas España	50.777	Ecuador
	145.731	Sudán del Sur
	48.783	Colombia
	51.061	Guatemala
	50.782	Honduras
	54.662	El Salvador
Médicos del Mundo	372.958	Principalmente en Haití, pero también en Bolivia, Guatemala, Honduras, Palestina, Senegal y Mozambique
	181.955	Bolivia
Plan Internacional España	108.910	Egipto
	283.811	República Dominicana
	156.094	Jordania

— A petición de algunas ONG, se han modificado o prorrogado diversas subvenciones de AH para adaptarlas al contexto específico y a las necesidades que plantea la irrupción de esta pandemia.
— De forma excepcional se han llevado a cabo dos operaciones directas de entrega de ayuda COVID-19 en especie, una de ellas dirigida a Ecuador y otras dos a Venezuela y Perú, estas últimas facilitadas por el enfoque *Team Europe*, y la cobertura de los gastos de fletes aéreos que ha supuesto la iniciativa de la Comisión Europea, *European Unión Humanitarian Air Bridge* o EU HAB.
— En el marco del convenio en vigor entre la AECID y las CC. AA. ha aprobado diversas actuaciones en los campamentos de personas refugiadas saharauis, Venezuela, Jerusalén Este y Níger.

Por otra parte, algunas CC. AA. han realizado actuaciones en la materia como el caso del Gobierno Vasco que ha desplegado una delegación médica, en colaboración con Médicos Sin Fronteras a la Amazonía peruana, a petición del Gobierno de Perú.

A petición de algunas ONG, se han modificado o prorrogado diversas subvenciones de AH para adaptarlas al contexto específico de la pandemia

4
BREVE BALANCE DE LA ACCIÓN HUMANITARIA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL PERÍODO 2019-2020

Como hemos ido describiendo en estas páginas la irrupción de la COVID-19 está marcando toda la acción humanitaria española y todo parece indicar que será así en los próximos años. **La CE ha reaccionado en línea con el conjunto de donantes y en especial la UE y eso es positivo**. Sin embargo, pese al leve aumento de los presupuestos destinados a lo humanitario, **las cifras siguen siendo tan bajas que impiden un impacto significativo**. El reto del crecimiento presupuestario sigue estando ahí y hoy más que nunca hay que recordarlo.

La movilización del equipo START por primera vez a Mozambique es, sin duda, un hito importante para la ayuda española que consolida los esfuerzos de varios años en esta materia. También son destacables los esfuerzos de algunas CC. AA. para adaptar sus estrategias de trabajo humanitario y, al mismo tiempo, aumentar los presupuestos.

Es destacable que algunos órganos consultivos de la CE que no han mostrado en el pasado interés por los temas humanitarios, han planteado, por fin, alguna cuestión. Así, se aprobó un **Dictamen sobre la AH de AECID 2014-2017** en el que entre otras cosas se recoge que: "Las cifras de Acción Humanitaria en los períodos 2014-2015 y 2016-2017 están muy por debajo de las que cabría esperar de un país como España, dado el contexto internacional con un incremento de crisis humanitarias recurrentes. **El Consejo llama a que se acelere y sostenga en el tiempo el compromiso con el crecimiento de la inversión en Acción Humanitaria** (al menos 10% de la AOD española como se recoge en la nueva Estrategia 2019-2026). Este compromiso con la AH conlleva, además de un incremento de recursos, una mayor apuesta por el protagonismo de nuestro país en el contexto y espacios internacionales y por la diplomacia humanitaria"[19]. Al mismo tiempo, al parecer, **el Consejo prevé constituir un Grupo de trabajo sobre AH**.

En los últimos años la AH española se ha ido consolidando y cuenta con el entramado normativo e institucional suficiente para tener un adecuado desempeño. Ha conseguido, además, un elevado consenso entre los diversos actores, muy superior al que se produce en otras modalidades de cooperación. Es destacable también el gran soporte que la población otorga a lo humanitario. Sin embargo, todos estos avances se ven enormemente limitados por una dedicación presupuestaria tan baja que impide tener un papel más destacado en la respuesta humanitaria internacional. El reto de conseguir incrementar las magras cifras de AH española, más necesario ahora durante la pandemia, permanece vigente.

El reto de conseguir incrementar las magras cifras de AH española, más necesario ahora durante la pandemia, permanece vigente

19 Puede consultarse el dictamen en http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2020/07/Dictamen_Informes_Accion_Humanitaria2014-17_20200708.pdf.



Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2020-2021: LA PANDEMIA RETRASA LAS REFORMAS NECESARIAS





CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2020-2021: ALGUNOS PROGRESOS A LA ESPERA DE REFORMAS

Francisco Rey Marcos, codirector del IECAH, y **Alicia Daza Pérez**, investigadora del IECAH

FOTO:

Intervención quirúrgica de un paciente con hernia inguinal en el hospital de Bangassou, en el sureste de la República Centroafricana. MSF trabaja en este hospital desde 2014.

© ALEXIS HUGUET

1 INTRODUCCIÓN

Como ya poníamos de manifiesto en el *Informe* anterior, **la irrupción de la pandemia generada por la COVID-19 ha marcado la mayor parte de la acción humanitaria española en estos dos años**. La aprobación de la «Estrategia de respuesta conjunta de la Cooperación Española a la crisis del COVID-19: afrontando la crisis para una recuperación transformadora»[1] en julio de 2020 constituyó, sin duda, un hito fundamental tras un proceso participativo liderado por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) y que reflejó un fuerte consenso. La Estrategia está sirviendo para una cierta focalización de la Cooperación Española (CE) en torno a la respuesta frente a la COVID-19 y ello ha tenido efectos presupuestarios relevantes en materia humanitaria, como analizaremos a continuación.

Junto a esto, durante estos dos años **se ha iniciado un proceso de reforma del conjunto de la Cooperación Española**, en la que se enmarca la acción humanitaria que, lamentablemente, **se está viendo ralentizado por los efectos de la pandemia primero, y por los cambios en los responsables, la falta de continuidad y de claridad por parte de la Administración pública y los partidos políticos sobre el alcance y las prioridades de esta reforma**. En este contexto de una cierta confusión y pesimismo sobre si se podrá avanzar de modo importante en la reforma en esta legislatura, es destacable el renovado protagonismo del Consejo de Cooperación –órgano consultivo con representación de los diversos actores de la CE– que acordó un documento de propuestas para el fortalecimiento de la acción humanitaria española. Esta ralentización del conjunto de la CE a la que hacemos referencia ha afectado también al proceso de elaboración de una Estrategia de Diplomacia Humanitaria que, pese a haber sido iniciado hace casi dos años, aún no ha finalizado.

Por otra parte, más allá de la pandemia, el año 2021 está viendo agravadas algunas crisis y la CE ha tenido que responder a situaciones como el terremoto en Haití, el conflicto en Afganistán, las crisis migratorias en Venezuela y Centroamérica o la violencia en Etiopía, Yemen, Palestina o Siria.

---

1 Disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Estrategia_de_respuesta.pdf.

2

PANORAMA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS 2020-2021

Tras la aprobación e inicio de puesta en marcha de la Estrategia de Acción Humanitaria (EAH) 2019-2026, en el año 2019, muchas de las cuestiones y compromisos allí previstos están tardando en concretarse.[2] Obviamente la pandemia está afectando su desarrollo y aunque algunos de los aspectos previstos en la EAH se incorporaron a la respuesta frente a la COVID-19, otros apenas se han puesto en marcha.

Cuadro 1

Resumen de la «Estrategia de respuesta conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19»

Prioridades:

— Salvar vidas y reforzar los sistemas públicos de salud.
— Proteger y recuperar derechos, reforzar las capacidades de las personas en situación de exclusión o vulnerabilidad.
— Preservar y transformar los sistemas socioeconómicos, recuperar el tejido productivo y reforzar la gobernabilidad democrática, con las personas y el planeta en el centro.

Además, integra de manera transversal tres prioridades que deberán tenerse en cuenta de manera permanente:

— El enfoque de género y una aproximación desde la interseccionalidad.
— El medio ambiente y la interacción con la emergencia climática.
— La inclusión: no dejar a nadie atrás, con atención especial a la discapacidad.

La Estrategia incorpora un presupuesto asignado de manera global, 1.720 millones de euros, así como el detalle de lo que se asignará a cada prioridad, un sistema de seguimiento de la misma, así como la realización de una evaluación externa en el segundo semestre de 2021.

Muchas de las cuestiones y compromisos previstos en la EAH están tardando en concretarse

La publicación de un documento de este tipo era obligada y su alineación con las prioridades de la respuesta global de la Unión Europea, muy positiva. Resalta en el mismo su vocación inclusiva, su visión del mundo que requiere de soluciones globales que no dejen a nadie atrás, y donde los riesgos muestran un carácter sistémico. La Estrategia contiene una combinación de una respuesta multilateral con otra bilateral con el foco puesto sobre las poblaciones más vulnerables (o quizá deberíamos decir vulnerabilizadas o en riesgo) así como el enfoque de género, diferencial y ecologista, el énfasis en la defensa y refuerzo de los bienes públicos globales y la protección de los derechos humanos, la relevancia de la gobernabilidad democrática y la buena gobernanza y el apoyo a los Gobiernos y actores locales.
La Estrategia incorpora un capítulo sobre la acción humanitaria en línea con las propuestas de Naciones Unidas y del conjunto de los donantes y con la EAH.

En este sentido, la Estrategia es bastante ortodoxa y alineada con el conjunto de donantes, pero el amplio espectro de cuestiones

2 Para más información ver el *Informe* de 2019 en https://iecah.org/media/Informe_IECAH_MSF-2018-2019.pdf. En él se analiza en detalle el documento de Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española cuya elaboración fue coordinada por nuestro instituto.

que pretende abarcar plantea ciertos riesgos con la senda trazada por la acción humanitaria española en los últimos años basada en la concentración. Esta amplitud de objetivos presenta múltiples retos para los cuales va a ser necesario contar con un apoyo económico, político y social elevado y continuado.
La Estrategia prevé una evaluación externa programada para el segundo semestre de 2021 que aún no se ha puesto en marcha y que nos dirá si nuestra cooperación ha sido lo suficientemente dinámica y flexible para alcanzar los objetivos planificados o si simplemente se ha realizado una reasignación de fondos.

2.1. ¿Qué nos dicen las cifras?[3]

Cifras AOD: parón preocupante a mitad de una legislatura prometedora en materia de cooperación

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española durante el año 2020 ha sido de **2.603,53 millones de euros**, lo que supone un imperceptible aumento (0,07%) respecto al año anterior. **Este dato rompe con la clara tendencia al alza** de los últimos cinco años en los que se produjo un incremento anual que osciló entre el 15% y el 30%. Parón preocupante a medias de una legislatura que se anunciaba prometedora en materia de cooperación. **El peso de la AOD respecto de la Renta Nacional Bruta ha sido del 0,23%**, dato algo superior que el año pasado que se situó en un 0,21%, pero tal y como afirmábamos en el informe del año pasado, continúa siendo un esfuerzo muy por debajo de lo necesario sí pretendemos alcanzar el compromiso del 0,5% para el año 2023.

Ver figura 1

En cambio, la acción humanitaria ha experimentado un incremento porcentual del 54,94%, situándose en 2020 en 96,04 millones. Este incremento hace, al haberse mantenido la AOD prácticamente estancada, que el peso de la AH respecto a la AOD neta se haya incrementado, pasando del 2,38% en 2019 a 3,69% en 2020. A pesar de este notable incremento de la AH, el porcentaje está aún muy lejos del compromiso de la CE de que el 10% de la AOD neta sea destinado a AH, en línea con las tendencias internacionales.

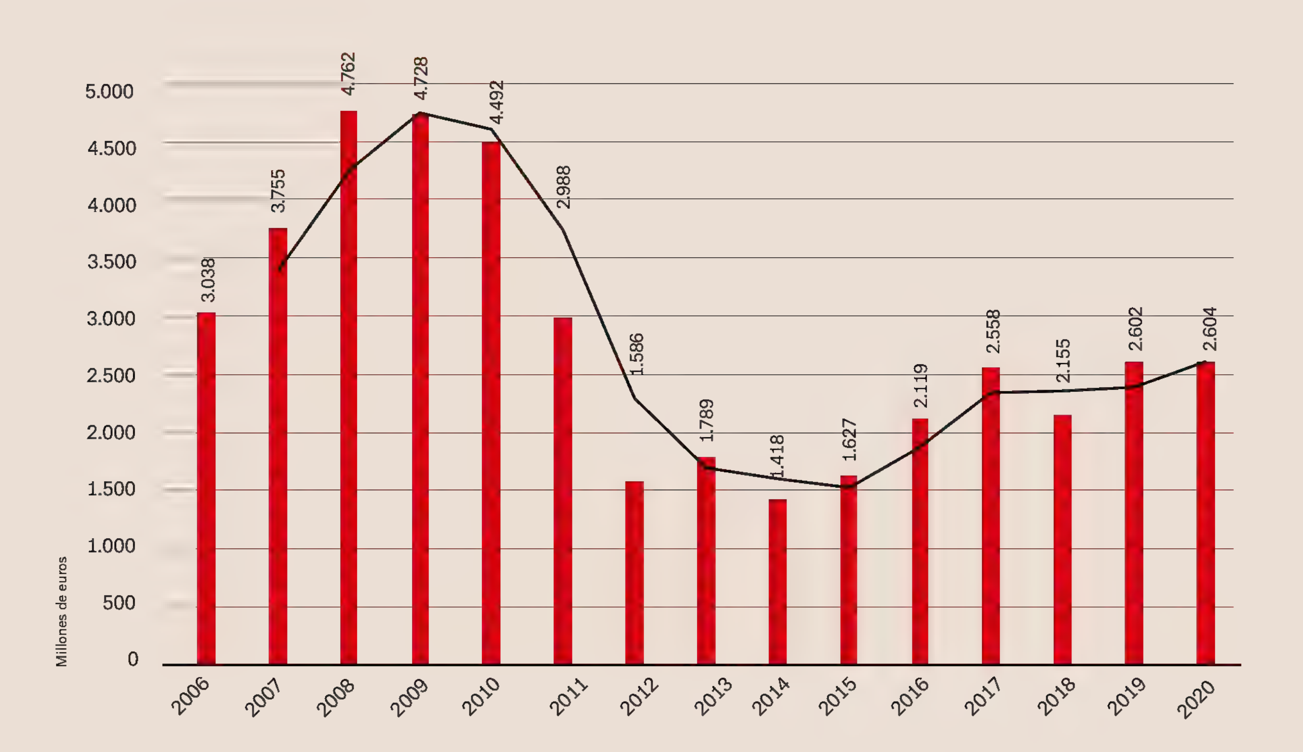
Ver figura 2

3 Los datos de este epígrafe han sido facilitados por la DGPOLDES y son preliminares (datos a 5 de agosto de 2021).

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

f1

Evolución de la AOD neta española en 2006-2020

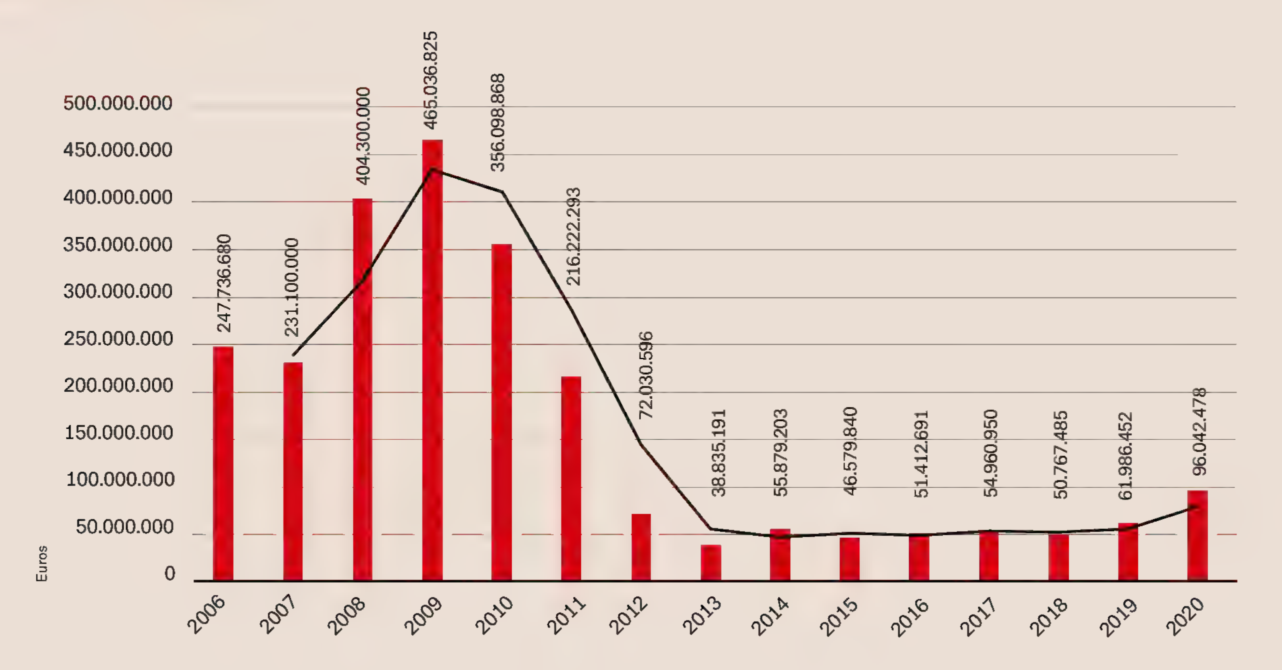




Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

f2

Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española en 2006-2020



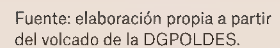
La evolución de los fondos según los canales de distribución ha experimentado un cierto cambio, disminuyendo 5 puntos porcentuales la ayuda bilateral, situándose en el 55%. Esta caída no ha implicado una disminución en los fondos bilaterales dado el notable incremento de la AH neta total. La AH bilateral se ha incrementado respecto al año anterior un 41,64% y la AH multibilateral un 75,13%. Este incremento se explica en gran medida por al gran incremento de fondos destinados a organismos multilaterales fruto de la Estrategia española de respuesta a la COVID-19.

Ver figura 3

Como viene siendo habitual, si nos centramos en el análisis de los sectores del CAD a los que ha ido dirigida la ayuda, la de emergencia supone el 97,5% (93,6 millones de euros), porcentaje muy similar al de años previos. Por otra parte, en el contexto en el que nos encontramos, marcado por el impacto de la pandemia de la COVID-19, estos datos nos hacen reflexionar sobre lo poco que hemos aprendido sobre la necesidad de trabajar en la prevención y anticipación de desastres, componente al que se destina el 0,72% de los recursos.

Ver figura 4

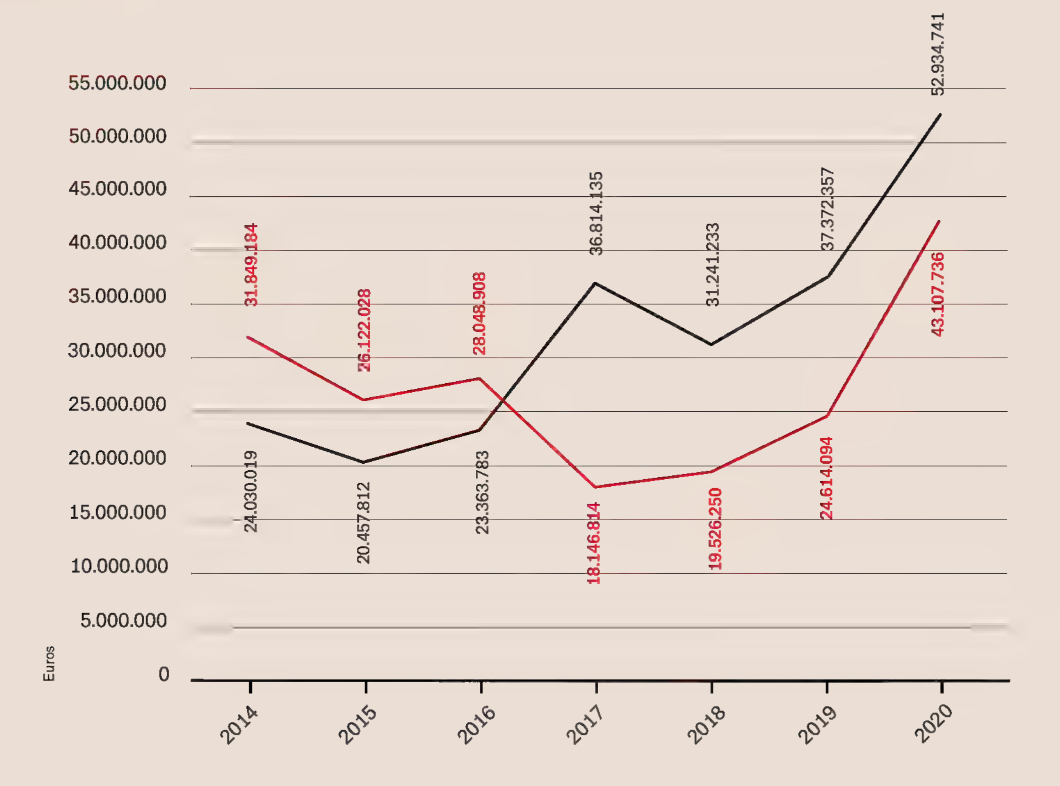
Debemos reflexionar sobre lo poco que hemos aprendido sobre la necesidad de trabajar en prevención y anticipación

f3

AOD española destinada a AH por canales de distribución en 2014-2020

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

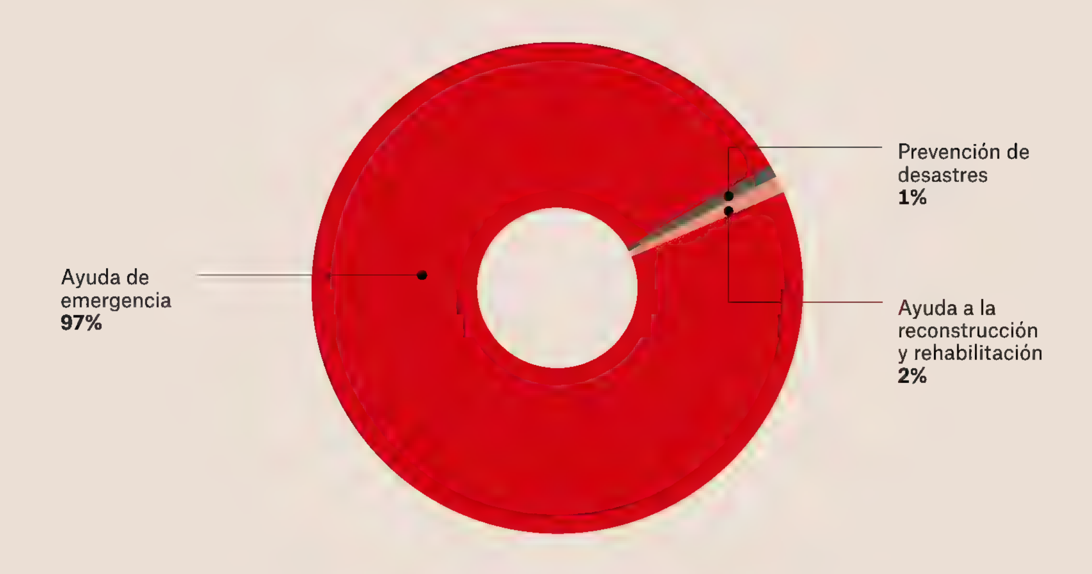




f4

AOD española destinada a AH por sectores CAD en 2020

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



Respecto a la distribución por áreas geográficas, destacan América del Sur, principal destino, que ha sido destinataria de 18,60 millones, Oriente Medio, con 17,57 millones y África Subsahariana a la que se han destinado 11,69 millones.

Analizando que países han sido los principales destinatarios de la ayuda y el porcentaje que supone esa cuantía respecto del total destinado a cada área, vemos una distribución similar a la de años previos:

— América del Sur (18,60 millones): Venezuela, 6,12 millones (32,93%), Colombia, 5,30 millones (28,45%), Perú 4,06 millones (21,86%) y Ecuador 2,46 millones (13,24%).
— Oriente Medio (17,57 millones): Palestina, 6,24 millones (35,49%) y Siria, 5,69 millones (32,41%).
— África Subsahariana (11,69 millones): Níger, 3,09 millones (26,41%), Mali 2,47 millones (21,15%) y Nigeria 1,70 millones (14,59%).
— América del Norte, Central y Caribe (6,18 millones): Honduras, 1,47 millones (23,79%), México 1,2 millones (20,30%) y El Salvador 1,06 millones (17,19%).
— Norte de África (5,32 millones): población saharaui, 5,06 millones (95,13%).

América del Sur ha sido el principal destino de la ayuda, seguida de Oriente Medio y África Subsahariana

Ver figura 5

2.1.1. Distribución por organismos implicados: MAUC y MDEF

Ver figura 6

Durante el año 2020, **la Administración pública central española ha aportado 76,03 millones de euros**, (79,16% respecto del total), de los cuales 74,34 millones (97,78%) han procedido del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 1,69 millones (2,22%), del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para una iniciativa de desarrollo de capacidades ante la crisis de la COVID-19 y 4.159 euros (0,01%) del Ministerio de Defensa para dos cursos, uno de emergencias y otro de gestión de catástrofes.

2.1.2. Otros agentes: comunidades autónomas, entidades locales y universidades

La cooperación descentralizada, en 2020 ha aportado 20,01 millones de euros, (20,8%) lo que supone una caída de algo más de 12 puntos porcentuales respecto al año anterior. Esta caída se explica porque mientras los fondos de la AGE han experimentado un importante incremento, los de la cooperación descentralizada no solo no se han incrementado, sino que han sufrido una leve disminución, por lo que, comparándolos en términos porcentuales, observamos una caída importante.

Las comunidades autónomas han aportado 15,67 millones (16,3% del total de la ayuda, un 5,88% más que en 2019) **y las entidades locales (EE. LL.) 4,33 millones** (4,5%, un 32,79% menos que el año anterior). Tras un año, 2019, en que las EE. LL. habían incrementado sus fondos destinados a AH en un 283%, el retroceso es significativo.



AOD española destinada a AH por regiones en 2020

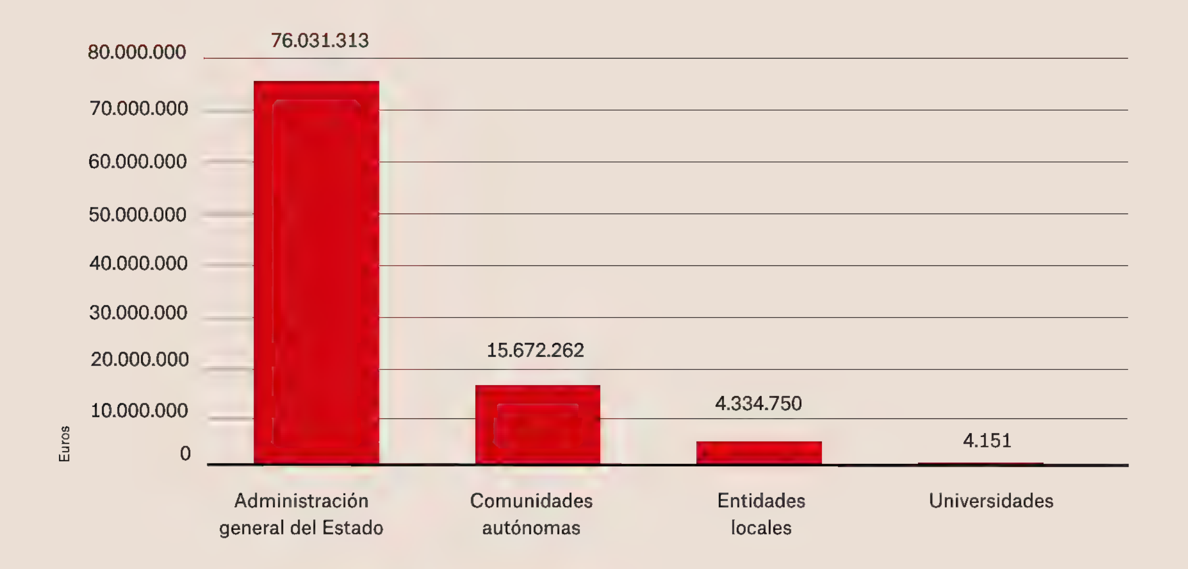
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Desembolsos destinados a AH por agentes en 2020

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



Tres comunidades autónomas suponen más del 70% de los fondos aportados por la cooperación autonómica, de las cuales destaca de manera muy relevante el **País Vasco** con 7,33 millones (46,8% de la AH autonómica total), seguido de **Valencia**, 2,77 millones (12,7%) y **Cataluña** 1,19 millones (7,6%).

Las entidades locales de cuatro municipios aglutinan el 75% del total de los fondos destinados a AH por EE. LL.: EE. LL. de Madrid, 1,32 millones (26,13% de la AH local total), EE. LL. de Cataluña, 0,89 millones (20,43%), EE. LL. del País Vasco, 0,64 millones (14,74%) y EE. LL. de Andalucía, 0,58 millones (13,45%).

Analizando la cooperación descentralizada en su conjunto en una línea temporal más amplia, no se consigue establecer una tendencia clara, produciéndose subidas y bajadas año tras año.

Ver figura 7

2.1.3. Vías de canalización

Los fondos gestionados por ONG del país socio ascienden a 2,35 millones, lo que supone una disminución del 10,64%

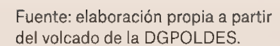
Como es habitual en el contexto español, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil en general son los agentes que han gestionado una mayor proporción de fondos de AH, 46,95 millones, lo que supone el 48,89% del total de la AH, seguidos muy de cerca por los organismos multilaterales a los cuales se destinaron 43,11 millones (44,88%) lo que supone un incremento del 75% respecto a 2019.

Los fondos gestionados por ONG del país socio ascienden a 2,35 millones, lo que supone una disminución del 10,64% respecto al año anterior. Si bien durante 2019 el porcentaje de fondos gestionados por organizaciones locales ascendía a 4,25%, en 2020 esta cifra se ha situado en el 2,45%, lo que nos permite ver un **claro retroceso de cara a la consecución de los objetivos sobre la localización de la ayuda establecidos en el *Grand Bargain*** que establecía que en este año dicho porcentaje debería haber sido del 25%, teniendo en cuenta además que estas cifras son las de un año de pandemia global, en el que las organizaciones locales habrían podido ser una clara opción de gestión, es una noticia poco esperanzadora.

Ver figura 8

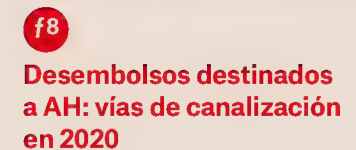


Evolución de la AH de la cooperación descentralizada en 2014-2020



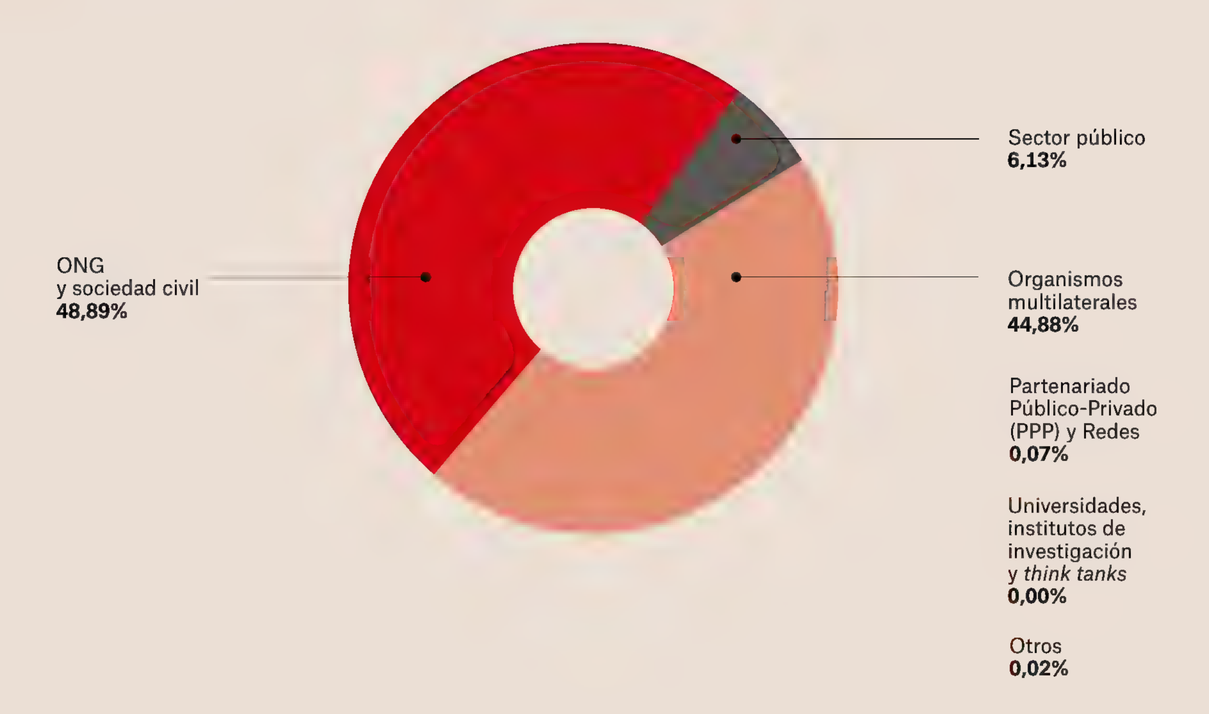
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Desembolsos destinados a AH: vías de canalización en 2020

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



3

LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2020 Y 2021

3.1. Introducción

En este capítulo, como venimos haciendo años atrás, dedicamos un espacio al análisis de la acción humanitaria llevada a cabo desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y particularmente a su principal órgano gestor en esta materia, la Oficina de Acción Humanitaria (OAH). Los datos incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH y pueden presentar algunas discrepancias con los analizados en la sección anterior proporcionados por la DGPOLDES, que son provisionales.

El año 2020, la pandemia de la COVID-19 ha marcado la AH en la Agencia, tal y como detallaremos a continuación. En dicho año, **los fondos de AH de la AECID han sido de 74.959.477 euros, lo que supone un 68% más que el año anterior**.

La falta de continuidad en el personal directivo de la AECID ha afectado al trabajo de la Agencia y de la AH

Junto a este crecimiento de fondos, hay que citar que la falta de continuidad en el personal directivo de la AECID en un periodo tan complejo como el que se ha vivido estos dos años, ha afectado al conjunto del trabajo de la Agencia y, cómo no, a la acción humanitaria que se emprende desde la misma. Tras el cese de Aina Calvo en febrero de 2020, en septiembre de 2020 fue nombrado un nuevo director de la AECID, Magdy Martínez Solimán, que tomó un gran protagonismo en el proceso de reforma de la CE y llegó a comparecer ante la Comisión de Cooperación internacional del Congreso de los Diputados como portavoz de este proceso enfatizando «la necesidad de **refundación de la Cooperación Española** y el papel de la AECID en este proceso». Su fulminante cese en julio de 2021, tras menos de un año de ejercicio en el cargo fue una sorpresa indudable que ha frenado, aún más, los compromisos de reforma asumidos por el Gobierno. El actual director de la Agencia, Antón Leis, ha tomado posesión en agosto de 2021. Más allá de los diversos enfoques personales que cada nuevo director o directora de la Agencia pueda dar a su mandato, cuestión en la que no entramos en estos informes, sí nos vemos obligados a resaltar **el impacto negativo que tiene esta falta de continuidad sobre la gestión de la AECID y, dado el hipotético rol protagonista de la Agencia en el proceso de refundación de la CE, el efecto perjudicial sobre la realidad y la imagen de nuestra cooperación.**

3.2. Respuesta a la crisis de la COVID-19

La pandemia de la **COVID-19** tuvo repercusiones a nivel mundial, eso es innegable, pero también lo es que el impacto que tuvo en contextos humanitarios, donde las condiciones previas eran realmente complejas, y cuyos sistemas de protección social eran débiles, fueron nefastas. Y si bien, en países como el nuestro, se resaltaba fundamentalmente el componente sanitario de la crisis, en estos contextos era aún más visible su **impacto social o económico y especialmente preocupante en el**

campo de la protección humanitaria. Según estimaciones de la Agencia de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios, OCHA, 235 millones de personas de todo el mundo iban a necesitar asistencia humanitaria y protección en 2021, un 40% más que en el año 2020.

Desde la AECID se ha dado respuesta a la crisis generada por la COVID-19 desde diferentes líneas de actuación:

Estimación OCHA: 235 millones de personas necesitarían AH y protección en 2021, un 40% más que en 2020

— Campo multilateral: la respuesta humanitaria a la pandemia se alineó con el «Plan Global de Respuesta Humanitaria de Naciones Unidas» y el «Llamamiento para la COVID-19 del Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja». En este sentido, la AECID puso a disposición de la OAH 12 millones de euros que se distribuyeron entre los siguientes organismos: OMS, 3 millones de euros –destinados a la puesta en marcha de su plan de preparación estratégica y de respuesta COVID-19–, ACNUR: 3 millones, PMA: 1 millón, FICR: 3,5 millones y CICR: 1,5 millones.
— Plano bilateral: se atendió, en la medida de las posibilidades, las peticiones de ayuda de países prioritarios de la CE (Perú, Ecuador, Venezuela, El Salvador, Honduras y Costa Rica) en el marco del proyecto «TeamEurope» y se pusieron en marcha espacios de intercambio de conocimiento, buenas prácticas y lecciones aprendidas.
— Contextos humanitarios prioritarios: se flexibilizó la posibilidad de orientar los fondos ya planificados.
— La convocatoria de acciones humanitarias se centró en el apoyo a ONG para las respuestas humanitarias generadas o incrementadas por la pandemia.
— Activaciones de convenios de emergencia: de las 45 activaciones que se han producido a lo largo de 2020, 27 se han producido en el marco de respuesta a la COVID-19.
— De las intervenciones directas de la OAH, 7 (41,18%) se produjeron en el marco de respuesta a la pandemia, si bien solo supusieron el 5% de los fondos totales de las intervenciones directas ya que consistieron fundamentalmente en el envío de material en *stock* y se recurrió para para su transporte al mecanismo *European Union Humanitarian Air Bridge*[4] (EU HAB).
— En el marco del Convenio de la AECID con la cooperación descentralizada, se financiaron actuaciones de organizaciones internacionales: del CICR en Venezuela y del PMA en los campamentos saharauis, 500.000 euros en cada contexto.

3.3. Otras actuaciones de la AECID

3.3.1. Diplomacia humanitaria

Los esfuerzos de la AECID por posicionarse como un actor de relevancia a nivel internacional en materia humanitaria permiten resaltar las siguientes actuaciones dentro de lo que suele considerarse como diplomacia humanitaria:

— España presidió hasta junio de 2020 el ODSG (grupo de donantes de apoyo a OCHA, principal agencia de la ONU para los asuntos humanitarios), en cuyo marco se ha esforzado por mantener en

4
Puente aéreo para transporte humanitario habilitado por la Comisión Europea para prestar asistencia a zonas en situación crítica durante la pandemia de la COVID-19, junto con provisiones de otros Estados miembros.

las agendas humanitarias las crisis olvidadas y un enfoque transversal de género en los proyectos humanitarios.
— Permaneció en el grupo de donantes del CICR con un aporte de 17,8 millones de euros.
— Siguió presente en la Junta Ejecutiva del PMA.
— Aumentó el compromiso con ACNUR, lo que le permitió entrar en el «Club de donantes», lo cual le otorga una posición estratégica relevante.
— Organizó, junto con la UE, ACNUR y OIM la «Conferencia de Donantes en solidaridad con personas migrantes y refugiadas venezolanas en el contexto de la COVID-19».
— Colaboró con la DGONU del MAUC para poner en marcha el proceso de reflexión y redacción de una Estrategia de Diplomacia Humanitaria. Proceso aún en curso.

3.3.2. Enfoque de género

Las iniciativas y debates sobre el enfoque de género necesitan continuar avanzando, al ser una cuestión dinámica y compleja

Dada la relevancia de este tema, las cuestiones de género y feminismo se abordan de manera específica en un artículo de este mismo informe, pero no queríamos completar este capítulo sin dar una breve mirada a esta cuestión en el contexto español.

El sector humanitario en España siempre ha sido sensible al enfoque de género y fruto de ello, tanto las entidades financiadoras como las ONG muestran su interés, el cual queda recogido en diversos documentos programáticos. A pesar de este esfuerzo, las iniciativas y los debates necesitan continuar avanzando al tratarse de una cuestión dinámica y compleja.

En lo referente a la OAH, durante el año 2020 y 2021 se han realizado algunas actividades enfocadas a ello:

— En el marco de la presidencia del grupo de donantes de apoyo a OCHA, España aboga por mantener un enfoque transversal de género en los proyectos humanitarios.
— Todas las estrategias humanitarias incorporan cuestiones relacionadas con género; como base común establecen que se apoyarán proyectos que contemplen el marcador de género del Comité Permanente Interagencial (IASC) 2a y 2b1 y de la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (DG ECHO).
— «Taller de especialización: ¿Agenda feminista en la acción humanitaria?».[5] Este taller tuvo un abordaje innovador al incorporar el enfoque feminista, tratando así de generar debate y reflexión e ir más allá del tradicional enfoque de género.
— Se destinaron 1,7 millones de euros a proyectos verticales de género y de prevención y respuesta a la violencia de género en acción humanitaria. Las actuaciones humanitarias que transversalizan género, e incluyen resultados y/o actividades de género, sumaron un total de cerca de 20 millones de euros, alrededor del 20% de los fondos humanitarios totales.

3.3.3. Publicaciones

La OAH, durante el año 2020 y 2021, en el marco de una subvención nominativa al IECAH, ha participado en la elaboración de una serie de documentos de investigación para traer al contexto español algunos de los debates más relevantes

5
Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Sfy4RtGfTl0&t=3978s.

que en materia humanitaria se están desarrollando a nivel internacional:

— **«¿Redefinición o adaptación?: El impacto de la COVID-19 en la acción humanitaria»**[6]: estudio que presenta el escenario actual y futuro de la AH, describiendo y analizando las consecuencias y efectos de la pandemia de la COVID-19 sobre las necesidades humanitarias, así como los desafíos que esta representa para la respuesta humanitaria en el futuro. Asimismo, el documento aborda también el impacto sobre la consecución de los ODS y, en general, sobre el grado de avance de la Agenda 2030.
— **«La planificación basada en el riesgo en la Cooperación Española. Propuestas para el futuro»**[7]: estudio que pretende profundizar en el análisis de cómo se están abordando los aspectos de riesgo y gestión de riesgos, en general, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria. Realiza un análisis sucinto de las posiciones y experiencia de la CE en la materia y presenta algunas propuestas que tratan de no ceñirse al marco de las acciones tradicionales de la reducción del riesgo de desastres (RRD) e incorporar una lógica transversal del enfoque basado en el riesgo en todas las actuaciones de cooperación.
— **«Educación para la Ciudadanía Global referida al ámbito de la acción humanitaria en la cooperación española»**[8]: este estudio que explorar cómo se incorporan temáticas relacionadas con la AH en las actuaciones y estrategias de Educación para la Ciudadanía Global (ECG), a la vez que pretende identificar aprendizajes relevantes a partir de los conocimientos y percepciones de distintos actores de la sociedad civil y el Estado españoles, que permitan continuar avanzando en la vinculación de estos dos ámbitos.

En el año 2020, los fondos de AH de la AECID han sido de 74.959.477 euros

3.4. La AECID en cifras

Tal y como decíamos, en el año 2020, los fondos de AH de la AECID han sido de 74.959.477 euros. De estos, 69,37 millones (92,54%) han sido gestionados por la OAH, y 5,59 millones (7,45%) por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera. Como viene siendo habitual una parte importante de los fondos (64,04%) de los fondos humanitarios de la AECID fueron destinados a los contextos humanitarios, cuyos documentos[9] fueron renovados en 2020.

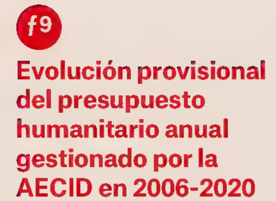
Ver figura 9

6
Disponible en: https://campusiecah.org/www/F/DOCS/Informe-COVID.pdf y en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acción%20Humanitaria/Informe-COVID_publicado.pdf

7
Disponible en: https://campusiecah.org/www/F/DOCS/Informe-Enfoque-de-Riesgo.pdf y en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acción%20Humanitaria/210622%20Informe-Enfoque-de-Riesgo_publicado.pdf.

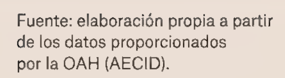
8
Disponible en: https://campusiecah.org/www/F/DOCS/Informe-ECG.pdf y en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acción%20Humanitaria/210623%20Informe-ECG%20publicado.pdf.

9
Documentos bianuales que pretenden mejorar la eficacia de la respuesta humanitaria en dichos contextos.

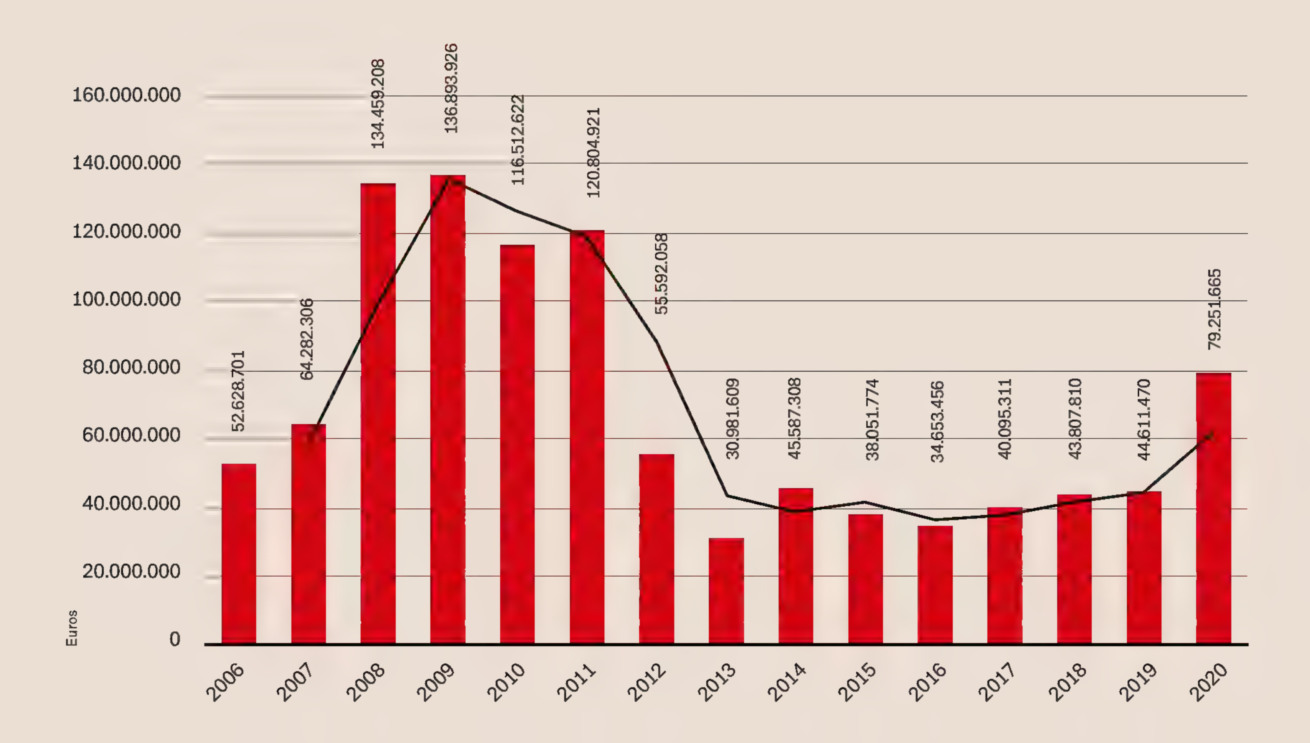


f9

Evolución provisional del presupuesto humanitario anual gestionado por la AECID en 2006-2020



Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



Cuadro 2
Contextos humanitarios, AECID

Contextos humanitarios prioritarios	Fondos AH de la AECID ejecutados en 2020
Crisis regional de Siria[10]	9.250.000 euros
América Latina y Caribe[11]	22.999.297 euros
Sahel y lago Chad[12]	6.477.700 euros
Campamentos de personas refugiadas saharauis[13]	5.492.897 euros
Palestina[14]	4.548.722 euros

La OAH destinó 6,17 millones de euros a actuaciones de emergencia o crisis súbitas

10 Disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Crisis-Siria-02%202020-07-03.pdf.

11 Disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-America-Latina-y-Caribe%202020-07-03.pdf.

12 Disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Sahel-Lago-Chad%202020-07-03.pdf.

13 https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Poblacion-Refugiada-Saharaui%202020-08-14.pdf.

14 Disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Palestina%202020-07-03.pdf.

Además del trabajo desarrollado en estos contextos prioritarios, la OAH ha realizado actuaciones en otros contextos por cuantías que oscilan de algo más de medio millón de euros a 1,12 millones en Irak, Filipinas, Sudán, Sudán de Sur, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Bangladesh.

En lo que respecta a las actuaciones de emergencia o crisis súbitas, la OAH destinó 6,17 millones de euros, 3,76 procedentes de activaciones de los cinco convenios de emergencia (Médicos del Mundo, Plan Internacional, Cáritas, Acción contra el Hambre y Cruz Roja Española), 455.000 euros de respuesta a llamamientos de la FICR y 1,95 millones de euros de 17 actuaciones de emergencia directas (OAH u OTC).

Por otra parte, se prorrogó el Convenio entre la cooperación descentralizada y la AECID para la actuación conjunta en materia de acción humanitaria integrado por la propia AECID y once CC. AA.[15] Más allá de la respuesta dada a las actuaciones relacionadas con la COVID-19, se financiaron respuestas a la emergencia provocada por los huracanas Eta e Iota en Centroamérica a finales de año y se activó el Fondo de contingencia del convenio para contribuir conjuntamente en Honduras a la línea de educación del Llamamiento de emergencia para atender a las necesidades humanitarias más urgentes de los niños, las niñas y las familias afectadas en la región.

Las Agencias de Naciones Unidas han gestionado el 49,88% de los fondos desembolsados en 2020

Ya en 2021, la AECID ha anunciado una contribución de 20 millones de euros de asistencia humanitaria para la crisis afgana, de los que al menos siete millones se ejecutarían en 2021, ha participado, a través de la activación de Convenios de emergencia, en la respuesta de emergencia del terremoto de Haití, ha puesto en marcha herramientas para trabajar en cuestiones humanitarias relacionadas con el impacto de la COVID-19 en Líbano Bolivia, Brasil, India, Nepal, Guatemala, Paraguay y Túnez. También ha enviado ayuda a través de ONG a República Democrática del Congo por la erupción del volcán Nyiragongo y al norte de Mozambique para responder a necesidades de atención psicosocial derivado del conflicto en el país. Más recientemente, el agravamiento de la crisis en Afganistán ha generado respuesta por parte de la AECID, no disponiendo aún de los datos cerrados.

3.4.1. Canalización y distribución de fondos

Las Agencias de Naciones Unidas han gestionado el 49,88% de los fondos desembolsados en 2020, el 23,78% el Movimiento de la Cruz y Media Luna Roja; y el 20,13% ONG. Las intervenciones directas por parte de la AECID han representado un 2,6%, cifra algo superior que el año anterior, pero pequeña como viene siendo habitual.

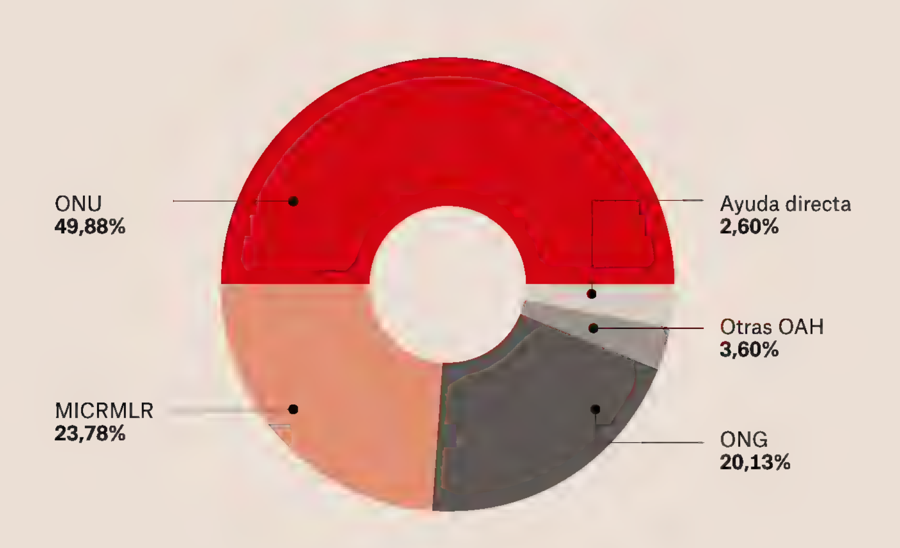
Ver figuras 10 y 11

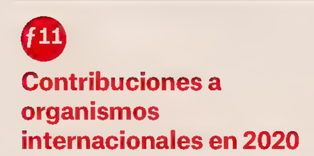
15 El compromiso es que la AECID aporta 1 millón de euros, y cada comunidad autónoma 50.000. En 2020, la Rioja ha decidido incrementar puntualmente ese aporte a 100.000 euros.



Distribución del gasto de la AECID por tipo de entidad financiada en 2020

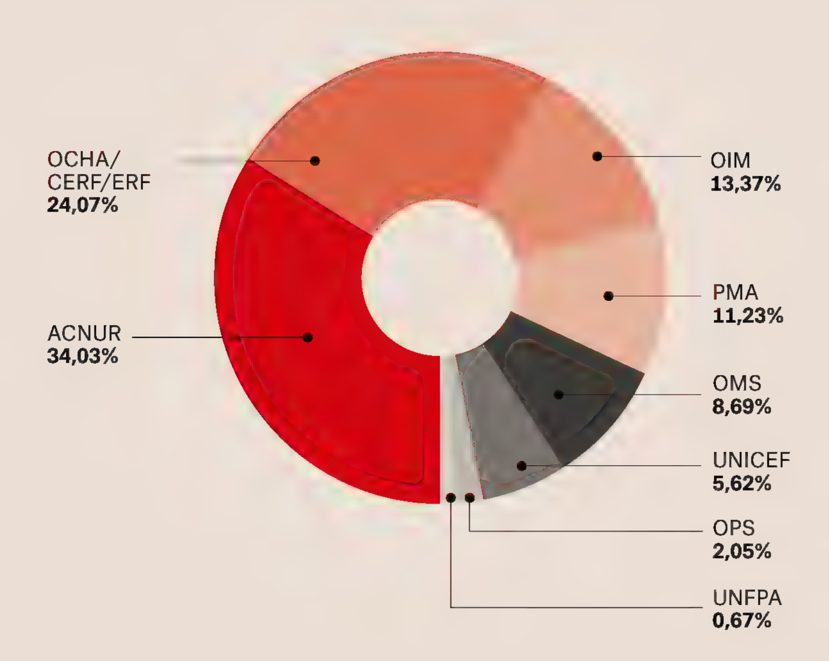
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





Contribuciones a organismos internacionales en 2020

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



De los organismos internacionales a los que se han destinado fondos destacan: ACNUR, con 12,72 millones (34,03% del total destinado a este tipo de actores), OCHA con 9 millones (24,07%) y el PMA con 4,2 millones (11,23%). En conjunto representan el 69,33% del total de los fondos dirigidos a organismos internacionales.

En lo que respecta a las ONG españolas, el montó de la convocatoria de acciones humanitarias aumentó pasando a 10 millones, subida muy importante ya que en 2019 fue de 4,5 millones y en 2018 de 4 millones.

4

BREVE BALANCE DE LA ACCIÓN HUMANITARIA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL PERIODO 2020-2021

La refundación del sistema de cooperación es urgente, pero hasta la fecha apenas se ha avanzado

Los dos años aquí analizados no han sido fáciles para la CE ni para la acción humanitaria española. A los efectos de la COVID-19 los organismos de cooperación y la CE en su conjunto han respondido de manera bastante positiva: la «Estrategia de respuesta conjunta de la Cooperación Española a la crisis del COVID-19: afrontando la crisis para una recuperación transformadora», pese a las limitaciones presupuestarias, es una muestra de los esfuerzos de coordinación y de enfoque común a problemas globales.

No obstante, pese a las expectativas en materia de cooperación y acción humanitaria que se abrieron con el Acuerdo de gobierno en 2019, **los avances en materia de reforma del sistema de cooperación en su conjunto y del fortalecimiento de la acción humanitaria son, a día de hoy, nulos**. Los esfuerzos de numerosos y numerosas profesionales del sector tanto de las ONG, las universidades, los centros de investigación y la propia AGE con el personal de la AECID de modo destacado, por supuesto, por proponer avances y consolidar compromisos corren el riesgo de ser inútiles en un fin de legislatura marcado por el creciente antagonismo político en el que los temas de cooperación importan muy poco. **Como ponen de manifiesto los informes de numerosos investigadores e investigadoras y del propio Consejo de Cooperación[16] la refundación del sistema de cooperación es urgente y, sin embargo, hasta la fecha apenas se ha avanzado**. No se ha avanzado en la propuesta desarrollada de una nueva Ley de Cooperación y el informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados encargada de su elaboración es de una pobreza tal, especialmente grave en materia humanitaria, que mucho nos tememos que se cerrará la legislatura sin nueva Ley. En otro de los pilares, la reforma de la AECID, las propuestas del Consejo de Cooperación son más concretas pero los cambios en las estructuras de dirección de la misma, como hemos venido diciendo, no auguran buenos pronósticos. Algunos autores hablan de «recuperar el tiempo perdido».[17] Esperemos que sea posible.

16
A la hora del cerrar el artículo no son públicos todavía los informes del Consejo sobre el fortalecimiento de la acción humanitaria en cuya redacción hemos participado.

17
Ver como resumen de estas propuestas y debates https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2021-09-27/recuperar-el-tiempo-perdido-para-reformar-la-cooperacion.html.



Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2021-2022: MÁS ALLÁ DE LA GUERRA DE UCRANIA





CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2021-2022: DESPACIO Y ¿CON BUENA LETRA?

Alicia Daza Pérez, investigadora del IECAH, y **Francisco Rey Marcos,** codirector del IECAH

FOTO:

A principios de 2022, se deterioraron las condiciones de acogida de las personas que llegaban a Panamá cruzando el peligroso Tapón del Darién. En la foto, la Estación Migratoria de Lajas Blancas.

© SARA DE LA RUBIA

1 INTRODUCCIÓN

La complejidad de las situaciones a las que se enfrenta la acción humanitaria en la actualidad ha quedado claramente de manifiesto en los años 2021 y 2022 que analiza este informe. A los efectos de crisis preexistentes como la pandemia de la COVID-19 se añadió el agravamiento de la crisis en Afganistán con la vuelta al poder de los talibanes y, ya en el año 2022, la guerra de Ucrania. Las graves inundaciones en Pakistán, agudizadas según todas las fuentes, por el calentamiento global, se han sumado a este panorama de aumento de las necesidades humanitarias que la cooperación española (CE), junto a otras respuestas, debe abordar. En unos momentos en los que la crisis económica afecta cada vez a más sectores de la sociedad el mantenimiento de la financiación del desarrollo y la acción humanitaria (AH) se hace más complicado. Por ello, queremos destacar en esta introducción, y lo analizamos en otras partes del Informe en detalle, **el potencial solidario de la sociedad española, manifestado en la respuesta a la guerra en Ucrania,** que estamos convencidos que **podrá reorientarse y generalizarse en la actuación ante otras crisis.** En cualquier caso, en el artículo nos centraremos en el análisis del año 2021, último del que hay datos cerrados, haciendo, como es habitual algunas menciones al 2022.

En este contexto, **la acción humanitaria española se ha mantenido, aunque no ha recuperado las cifras de la década anterior.** Los procesos legislativos en marcha y el consenso alcanzado respecto a la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (en adelante la Ley) debería servir para abordar el futuro sobre bases más sólidas.

2 PANORAMA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2021-2022

El año 2021, más allá de los debates y trabajo realizado en el marco de la aprobación de la nueva Ley, parece haber sido una **continuación del anterior,** respondiendo a los retos que había generado la pandemia de la COVID-19, a las crisis crónicas y recurrentes en las que la cooperación española suele centrar sus esfuerzos, analizadas más adelante en este capítulo, y dando respuesta a algunas emergencias súbitas, como ocurre cada año. En cualquier caso, han sido dos años de cierta estabilidad, con estrategias y políticas ya aprobadas previamente, con intentos, no del todo logrados, de mantenimiento de los fondos humanitarios y con una continuidad en la dirección política de nuestra cooperación y en la presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En el debate sobre la nueva Ley, tras la escasa y confusa alusión a las cuestiones humanitarias de los primeros borradores, las cosas se han ido reconduciendo. Una acción humanitaria basada en principios, que garantice la protección de las personas en las crisis, que otorgue unos fondos suficientes y de calidad, que cumpla con los compromisos internacionales que

España ha firmado, feminista y ecologista, son algunas de las propuestas que la sociedad civil exige a la ansiada nueva Ley de cooperación. Una Ley que lleva a sus espaldas un largo trayecto donde los tiempos se han dilatado más de lo deseado. **El proceso de aprobación está siendo seguido muy de cerca por las ONG, la Coordinadora de ONGD, y el subgrupo de acción humanitaria del Consejo de Cooperación.**[1] **Actores que han contribuido con múltiples aportaciones en los procesos de consulta abiertos a tal efecto.**

Tras diversos vaivenes en el camino, **el 14 de septiembre de 2022, el Proyecto de Ley pasó su primer trámite parlamentario.** A falta de unos meses para finalizar el proceso, que no debería extenderse más allá del mes de diciembre, el sector continúa mostrando el pulso suficiente para, con un seguimiento cotidiano, realizar aportes al proceso de reforma desde el conocimiento de las especificidades de lo humanitario. **El proceso de reforma no termina una vez que se apruebe la esperada Ley, sino que seguidamente se tendrá que continuar el camino iniciado trabajando en múltiples frentes,** como por ejemplo una reforma institucional, la aprobación o actualización de una nueva ley de subvenciones o la revisión del Estatuto de las Personas Cooperantes.

La AH española en 2021 se ha situado en 107,58 millones de euros

2.1. ¿Qué nos dicen las cifras?[2]

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española en 2021 ha ascendido a 3072,34 millones de euros, lo que supone un aumento del 18 % respecto al año anterior. Este incremento hace que, tras un año, el 2020, en que el aumento fue prácticamente imperceptible, se vuelva a la senda de crecimiento marcada por los años precedentes. Este dato supone que nuestro país ha destinado el **0,25 % del PIB a AOD,** cifra ligeramente superior a la de 2020 (0,23 %) pero, como ya resaltábamos en nuestro informe anterior, previsiblemente insuficiente para alcanzar el compromiso del 0,5 % en 2023. Para alcanzar dicho objetivo, se debería duplicar la AOD en dos años.

Ver figura 1

En lo que respecta a **la acción humanitaria, en el año 2021 esta se ha situado en 107,58 millones,** lo que ha supuesto un **incremento porcentual respecto a las cifras de 2020 de un 12,01 %.** Incremento que puede considerarse relevante, pero que es inferior al de 2020 (54,94 %).

El peso de la AH respecto a la AOD en 2021 se ha situado en el 3,5 %, siendo inferior a lo establecido en las recomendaciones a nivel internacional del 10 %, y a los propios compromisos del Gobierno en el Acuerdo de coalición de gobierno. Porcentaje

1 Es muy destacable que el Consejo de Cooperación, por vez primera aprobara un documento sobre Reforma del sistema de acción humanitaria en julio de 2021, elaborado por un grupo de trabajo *ad hoc* con participación de actores ajenos al Consejo. Puede consultarse en https://iecah.org/el-consejo-de-cooperacion-aprueba-un-documento-de-reforma-de-la-accion-humanitaria-en-el-que-participo-el-iecah/.

2 Los datos de este epígrafe han sido facilitados por la DGPOLDES y son preliminares (datos a fecha 28/7/22).

mínimo para la AH incorporado, también, en el texto del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Ver figura 2

En cuanto a los canales de distribución, la ayuda bilateral sigue suponiendo un mayor peso (57,57 %) que la ayuda multibilateral, habiéndose incrementado su peso relativo respecto al año anterior. Recordemos que, en cambio, el año 2020 supuso un incremento del peso relativo de la ayuda multibilateral fundamentado en el protagonismo dado a los organismos multilaterales en la respuesta a la pandemia de la COVID-19.

Ver figura 3

El 95,4 % de la AH se ha dirigido a ayuda de emergencia

Analizando los sectores del CAD a los que ha ido dirigida la ayuda, la prevención de desastres continúa suponiendo un porcentaje incomprensiblemente bajo (0,8 %) en un planeta en el que los riesgos a los que se enfrentan las personas, sus bienes y ecosistemas son cada vez mayores, donde el cambio climático está incrementando antiguos y generando nuevos patrones de riesgo, y donde los impactos de los desastres son cada vez más visibles. La ayuda a la reconstrucción y rehabilitación ha supuesto un 3,8 %. Y como es habitual, **la mayor parte de los fondos se ha dirigido a ayuda de emergencia, concretamente el 95,4 %** (102,61 millones de euros), porcentaje muy similar al de años previos. Dado el gran porcentaje destinado a ayuda de emergencia, nos ha parecido interesante desagregar estos datos: el 41,7 % de estos fondos han sido destinados a ayuda y servicios materiales de emergencia, el 13,1 % a servicios básicos de salud en emergencia y el 14,4 % a asistencia alimentaria de emergencia, mientras que el 7,4 % ha sido destinado a educación en emergencia y el 23,4 % a la coordinación de la ayuda y servicios de apoyo.

Si bien esta división puede ayudarnos a tener una visión global del destino de los fondos por sectores, analizando los proyectos ubicados en cada uno de ellos, observamos que su categorización puede no ser del todo clara.[3]

Ver figura 4

Respecto a la distribución por áreas geográficas, destacan **Oriente Medio** como **principal destinatario de la ayuda,** 22,62 millones de euros, seguido de África Subsahariana, donde se han destinado 17,80 millones de euros y América del Sur, con 15,20 millones de euros.

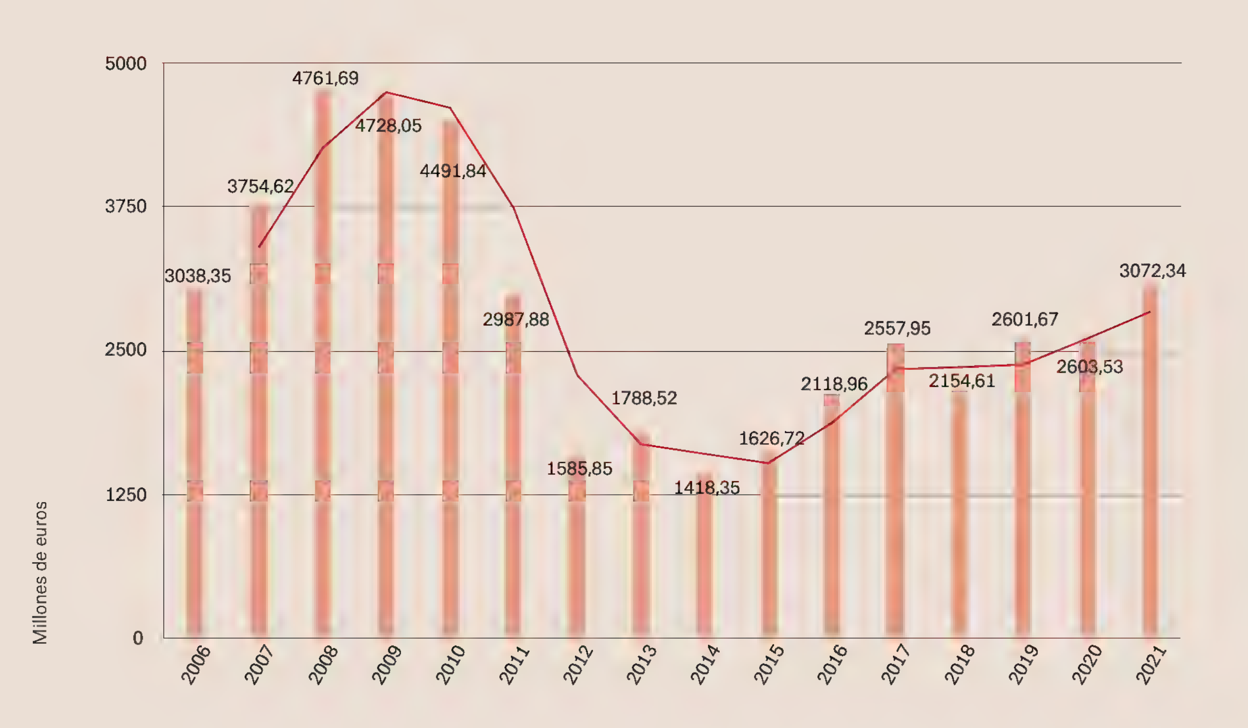
De los países a los que se ha destinado una mayor cantidad de fondos dentro de cada área geográfica de destino, encontramos algunas variaciones respecto al año anterior como un mayor peso de Palestina, Líbano, Etiopía, Argelia y Haití.

3
Como hemos puesto de manifiesto en anteriores informes, los sistemas de cómputo de la ayuda tienen algunas imprecisiones o ambigüedades a la hora de asignar los códigos para su adecuada contabilización.



Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

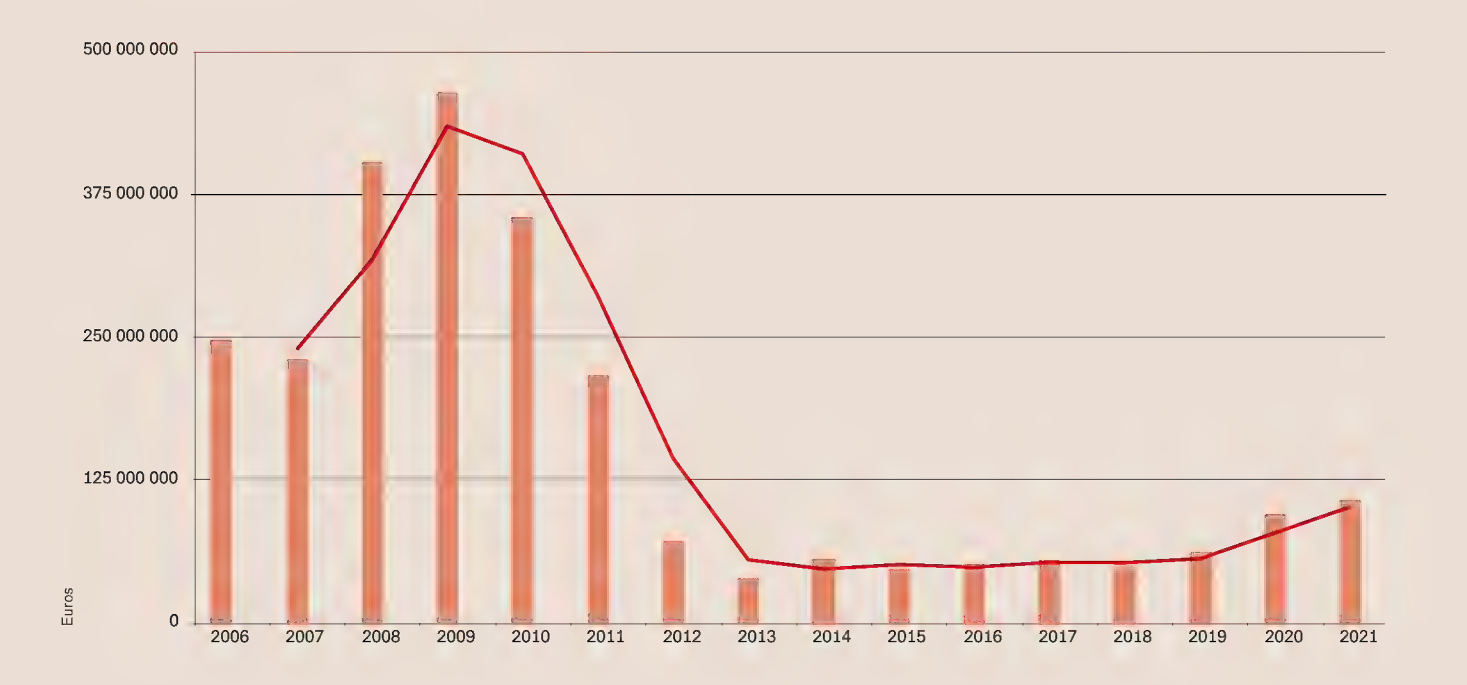
Evolución de la AOD neta española en 2006-2021





Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española en 2006-2021

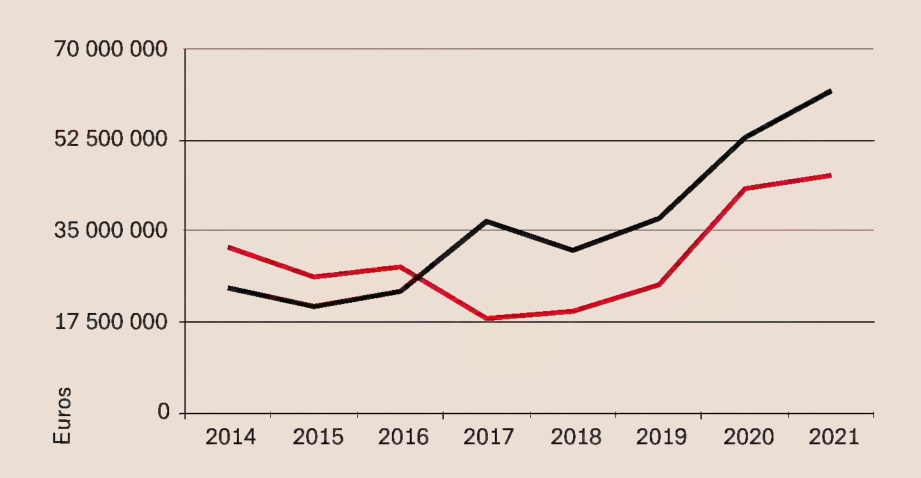




Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

AOD española destinada a AH por canales de distribución en 2014-2021

— Bilateral
— Multibilateral



f4

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

AOD española destinada a AH por sectores CAD-CRS en 2021

3,8 %
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación

0,8 %
Prevención de desastres

95,4 %
Ayuda de emergencia

41,7 %
Ayuda y servicios materiales de emergencia

23,4 %
Coordinación de la ayuda y servicios de apoyo

14,4 %
Asistencia alimentaria de emergencia

13,1 %
Servicios básicos de salud en emergencias

7,4 %
Educación en emergencias

En cada área geográfica, destacan como principales destinatarios de la ayuda los siguientes países:

— Oriente Medio (22,62 millones): Palestina, 11,52 millones (50,95 %), Siria, 5,73 millones (25,35 %) y Líbano, 4,17 millones (18,43 %).
— África Subsahariana (17,80 millones): Malí, 3,03 millones (17,03 %), Etiopía, 2,79 millones (15,67 %) y Níger, 2,75 millones (15,46 %).
— América del Sur (15,20 millones): Venezuela, 5,83 millones (38,34 %) y Colombia, 4,54 millones (29,85 %).
— Norte de África (9,96 millones): Población Saharaui, 7,08 millones (71,16 %) y Argelia, 2,36 millones (23,76 %).
— América del Norte, Central y Caribe (8,53 millones): Haití, 2,20 millones (17,88 %), Honduras, 2,19 millones (25,72 %) y Guatemala, 1,52 millones (17,88 %).
— Asia (6,26 millones): Afganistán, 3,59 millones (57,39 %) y Bangladesh, 1,28 millones (20,56 %).

Ver figura 5

La cooperación descentralizada ha supuesto el 23,85 % de la AH pública española

2.1.1. Distribución por organismos implicados: MAUC

Los fondos destinados a AH por parte de la Administración pública central española en 2021 han ascendido a 81,92 millones de euros, procediendo el total de los fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC). Este hecho es destacable ya que en los años en que llevamos realizando este informe, un porcentaje variable de los fondos procedían de otros Ministerios, por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (año 2020), o el Ministerio de Defensa (años 2019 y 2018).

Ver figura 6

2.1.2 Otros agentes: comunidades autónomas, entidades locales y universidades

La cooperación descentralizada ha incrementado su aportación a la AH en 2021 respecto el año anterior alcanzando los **25,65 millones de euros**, lo que supone un **23,85 % del total de la AH pública española.**

Ver figura 7

Las comunidades autónomas han aportado 18,82 millones (18,42 % del total de la ayuda) **y las entidades locales 5,83 millones** (5,42 %). Si bien, en una tendencia de medio plazo, tanto las comunidades autónomas como las entidades locales, presentan incrementos y disminuciones en sus fondos, la tendencia desde 2018, especialmente en el caso de las comunidades autónomas, es positiva.

Tal y como ya ocurría en 2020, 3 comunidades autónomas suponen en 2021 más del 70 % de los fondos aportados por la cooperación autonómica: País Vasco, 8,82 millones (44,5 % de la AH autonómica total), Valencia, 2,812 millones (14,19 %) y Cataluña 2,81 millones (14,18 %).

Igualmente, tres son las entidades locales que aglutinan prácticamente el 70 % del total de los fondos destinados a AH desde este tipo de actor: EE. LL. del País Vasco 1,36 millones (23,34 % de la AH local total), EE. LL. de Canarias y de Cataluña, 1,35 millones (23,18 %) cada una y EE. LL. de Andalucía, 0,58 millones (13,45 %). Destaca, negativamente, el caso de Madrid, que ha pasado de aportar 1,32 millones en 2020 a 0,23 millones en 2021 y el de Canarias, que en cambio ha incrementado sus fondos respecto a 2020, pasando de 0,17 millones a 1,35 millones.

Las ONG gestionan el 51,01 % de la AH pública española

Estas cifras nos hacen ver que a pesar de que normalmente se trate a la cooperación descentralizada como un actor, en realidad son un conjunto de actores muy variado, con unas capacidades y orientaciones muy diferenciadas.

2.1.3. Vías de canalización

Dos tipos de actores gestionaron más del 93 % de la acción humanitaria española de 2021: las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de la sociedad civil han canalizado 54,87 millones, lo que supone el 51,01 % **del total de la AH y los organismos multilaterales que han ejecutado 45,65 millones (42,43 %).**

En relación al compromiso de la **localización,** las ONG del país socio han percibido 3,04 millones de euros y las entidades públicas del país socio, 0,29 millones, cuya suma supone 3,33 millones, un **3,10 % del total de la ayuda.** Porcentaje similar al de años precedentes e incluso superior al 1 % de la media de los actores internacionales, analizado en el capítulo 2, pero claramente por debajo del compromiso firmado en el *Grand Bargain* del 25 % que debería haberse cumplido en 2020.

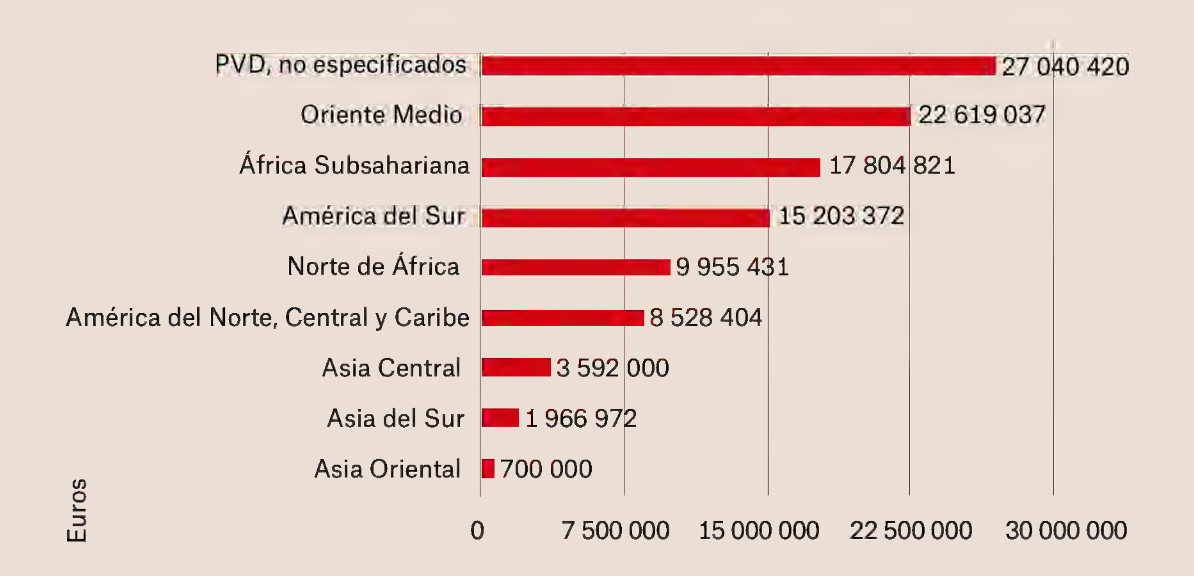
Si bien en un primer momento, y de manera puramente oportunista e instrumental, parecía que las limitaciones a la movilidad que supuso la pandemia de la COVID-19 iban a traer un incremento en la localización de la ayuda, mirando con algo más de perspectiva, vemos que esta posibilidad, no se ha consumado.

Ver figura 8

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

f5

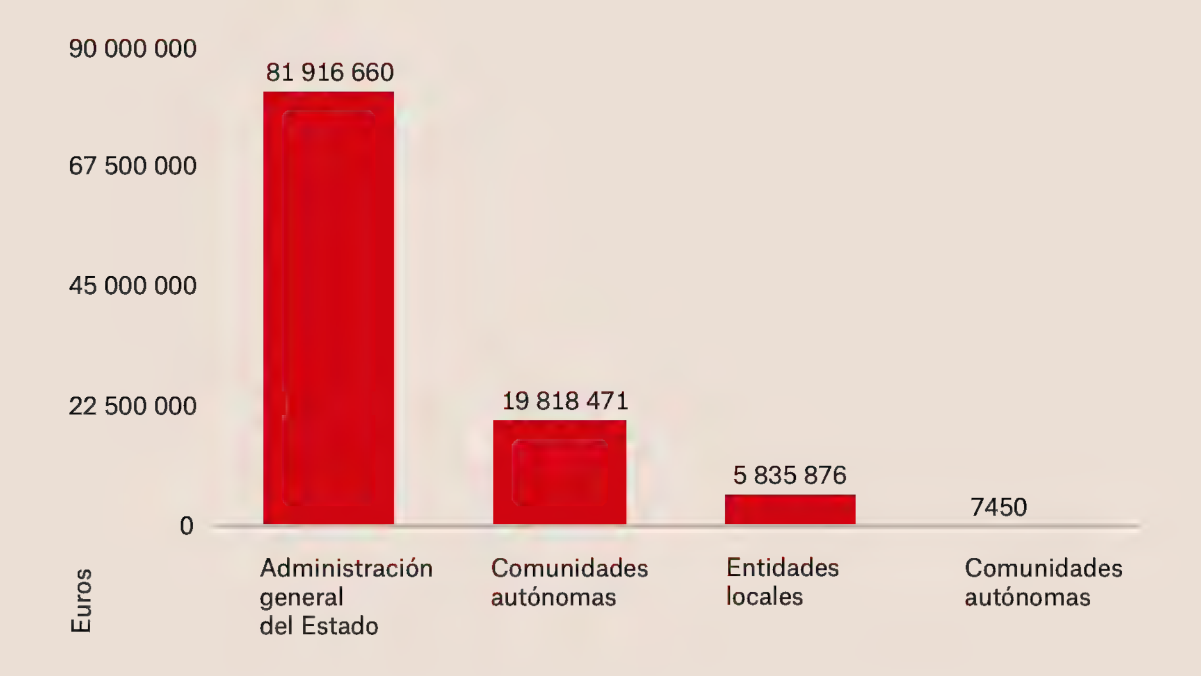
AOD española destinada a AH por regiones en 2021



Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



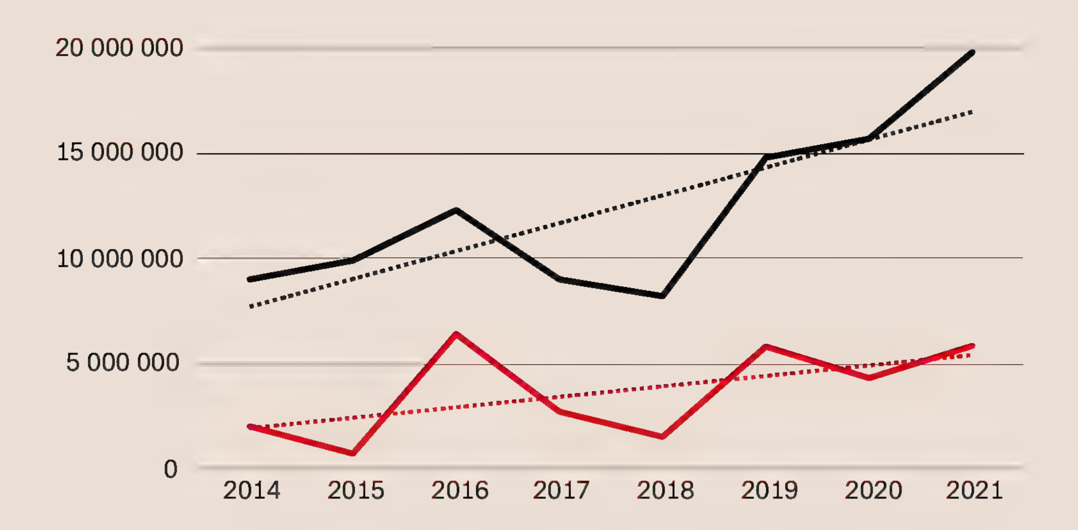
Desembolsos destinados a AH por agentes en 2021





Evolución de la AH de la cooperación descentralizada en 2014-2021

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.

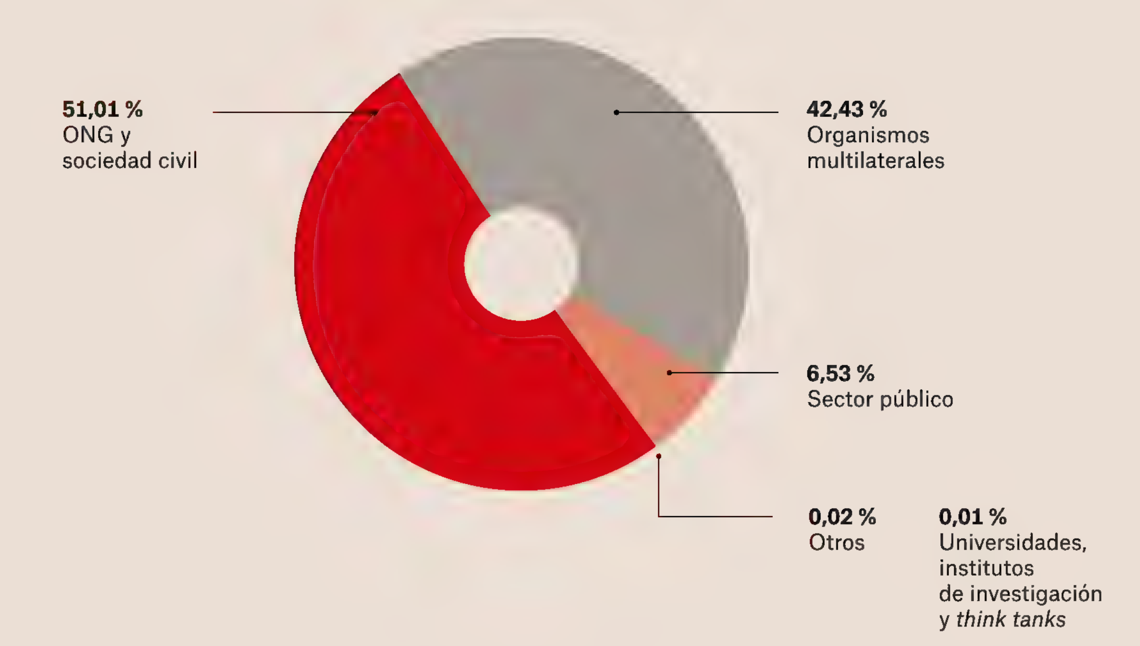


Comunidades autónomas
Entidades locales



Desembolsos destinados a AH: vías de canalización en 2021

Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



En el seguimiento que hace DGPOLDES de la AOD española, incluida la AH, trata de adscribir los fondos en relación a su contribución a los diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como hemos expresado en algunas publicaciones anteriores somos bastante escépticas y nos parece bastante forzada esta inclusión dado el carácter de las contribuciones humanitarias.[4] Sería necesaria una mayor reflexión sobre el cómputo de la ayuda tal como hemos citado más arriba. En cualquier caso, según DGPOLDES los datos serían como aparecen en la figura 9.

Ver figura 9

3
LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2021-2022

La AECID ha gestionado un presupuesto huma-nitario de 65,66 millones de euros, el 91,41 % gestionado por la OAH

3.1. Introducción

En este capítulo, como venimos haciendo otros años, dedicamos un espacio al análisis de la acción humanitaria llevada a cabo desde la AECID, especialmente, a su principal órgano gestor, la Oficina de Acción Humanitaria (OAH). Los datos incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH y pueden presentar algunas discrepancias con los analizados en la sección anterior proporcionados por la DGPOLDES, que son provisionales.

Los fondos de AH de la **AECID han ascendido a 65 663 496 euros, lo que supone un descenso del 12,4 % respecto el año anterior.** De estos fondos, el 91,41 % ha sido ejecutado por la OAH, mientras que el restante 8,59 % ha sido gestionado por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, fundamentalmente a través de convenios y convocatorias de ONG.

3.2. La AECID en cifras

En el año 2021, la AECID ha gestionado un presupuesto humanitario de 65,66 millones, de los cuales la OAH ha gestionado 60,02 millones (91,41 %). El resto de los fondos han sido administrados por la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera (5,64 millones). Estos datos suponen una disminución del 17,15 %. Esta disminución es importante, si bien nos gustaría hacer dos matizaciones. Por una parte, la disminución en los fondos es más visible dado que el año anterior se produjo un incremento del 89,6 %, si tenemos en cuenta una línea temporal desde el 2016, la tendencia general es positiva. Por otra parte, **si queremos cumplir con los compromisos asumidos, el porcentaje de incremento del año 2020 debería mantenerse en el tiempo y no ser la excepción.**

Ver figura 10

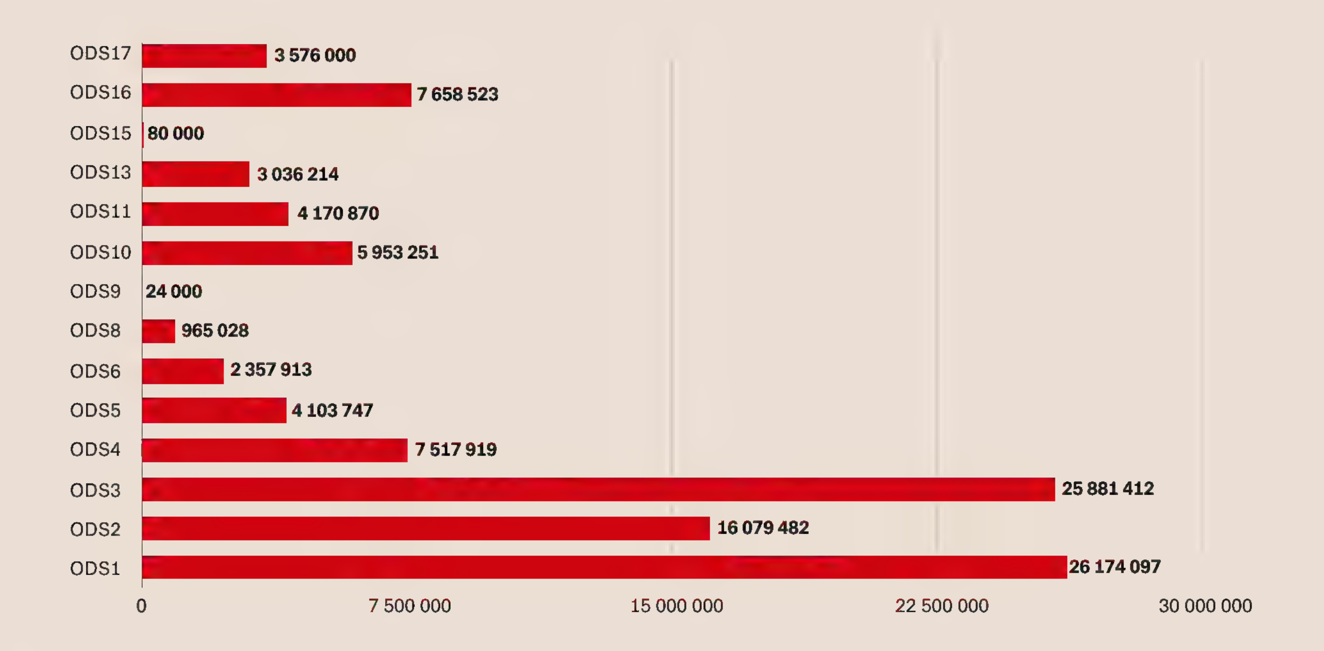
4
Puede verse, Santander et al. (2019) La Agenda 2030 de desarrollo sostenible y la acción humanitaria. https://iecah.org/la-agenda-2030-de-desarrollo-sostenible-y-la-accion-humanitaria/.



Distribución de la AH española según el ODS priorizado en 2021

ODS1: Fin de la pobreza
ODS2: Hambre cero
ODS3: Salud y bienestar
ODS4: Educación de calidad
ODS5: Igualdad de género
ODS6: Agua limpia y saneamiento
ODS8: Trabajo decente y crecimiento wconómico
ODS9: Industria, innovación e infraestructura
ODS10: Reducción de las desigualdades
ODS11: Ciudades y comunidades sostenibles
ODS13: Acción por el clima
ODS15: Vida de ecosistemas terrestres
ODS16: Paz, justicia e instituciones sólidas
ODS17: Alianzas para lograr los objetivos

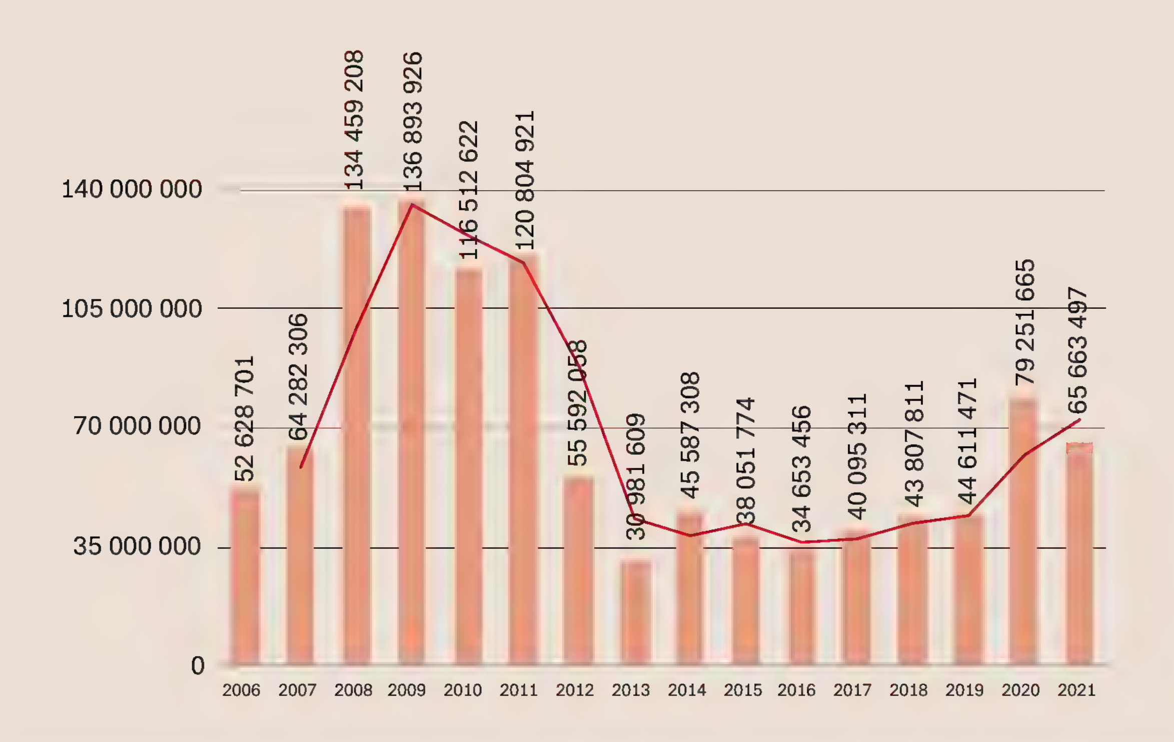
Fuente: elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Evolución provisional del presupuesto humanitario anual gestionado por la AECID en 2006-2021

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



3.2.1. Distribución de los fondos de la OAH

Los fondos de la OAH se distribuyen entre diferentes tipos de respuestas:

Actuación en «contextos humanitarios»

Durante el año 2021 continuaron vigentes los contextos priorizados (zonas o regiones en las que existen Estrategias de contexto como instrumentos de planificación) en 2020, y en 2022 se publicaron las del siguiente periodo bianual. En estas Estrategias se incorpora un resumen del contexto, las principales necesidades humanitarias y respuesta internacional, el posicionamiento que tomaba la OAH en cuanto a objetivos estratégicos, sectores de intervención y principales socios, así como una matriz con indicadores.

De manera excepcional, Afganistán fue incluido como contexto humanitario de actuación programable, destinándose al mismo 7,3 millones, 3,3 millones procedentes de la OAH y 4 millones del MAUC.

De manera excepcional, Afganistán fue incluido como contexto humanitario de actuación programable, con 7,3 millones de euros

Cuadro 1
Contextos humanitarios, OAH

Contextos humanitarios prioritarios	Fondos AH de la AECID ejecutados en 2021
Crisis regional de Siria[5]	7 472 153,92 euros
América Latina y Caribe[6]	17 940 997,01 euros
Sahel y lago Chad[7]	5 640 000 euros

5 Estrategia 2020-2021 Crisis Siria disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Crisis-Siria-02%202020-07-03.pdf y Estrategia 2022-2023 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/SiriaV5.pdf.

6 Estrategia humanitaria 2020-2021 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-America-Latina-y-Caribe%202020-07-03.pdf y Estrategia 2022-2023 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/America%20Latina%20V5.pdf.

7 Estrategia 2020-2021 Sahel y lago Chad disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Sahel-Lago-Chad-ENG_final.pdf y Estrategia 2022-2023 Sahel disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/El%20Sahel%20V5.pdf.

Campamentos de personas refugiadas saharauis[8]	7 613 888 euros
Palestina[9]	3 454 680 euros
Afganistán	3 300 000 euros

Fondos destinados a emergencias súbitas

La OAH ha ejecutado en 2021 la cantidad de **6,47 millones de euros para responder a emergencias,** de los cuales 1,67 millones se han gestionado a través de la activación de convenios, 1,45 millones a llamamientos de la FICR y 3,35 millones a intervenciones directas de emergencias.

En 2021 la AECID puso en marcha el **Fondo Humanitario de Recuperación Temprana,** a través del cual se financiaron proyectos por un valor de 5 millones de euros.

En 2021, la OAH ha ejecutado 6,47 millones de euros para responder a emergencias súbitas

Operaciones directas

La OAH ha llevado a cabo **doce operaciones directas por valor de 3,35 millones de euros,** diez de ellas en el marco de la respuesta a la pandemia de la COVID-19 (2,73 millones de euros), a lo que habría que sumar r el valor de los insumos médicos aportados por el Ministerio de Sanidad, con un valor de 4,12 millones de euros.

Las dos operaciones directas no relacionadas con la COVID-19, fueron la relacionada con la explosión del polvorín militar en Guinea Ecuatorial, que implicó el despliegue de parte del equipo del Hospital START y la segunda, a causa del terremoto en Haití.

Otros contextos

La OAH ha estado también presente en contextos como, Etiopía, Mozambique, RDC, India, Nepal, Túnez, Bangladesh Burundi y Sudán del Sur.

8 Disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Refugiados-Saharauis-ENG_final.pdf.

9 Estrategia 2020-2021 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-Palestina%202020-07-03.pdf y Estrategia 2022-2023 disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Palestina%20V5.pdf.

3.2.2. Canalización y distribución de fondos

Las agencias de Naciones Unidas han gestionado 29,7 millones (45,23 % de los fondos desembolsados en 2021), porcentaje muy relevante, pero algo inferior que el año anterior en el que se situó en el 50 %. El Movimiento de la Cruz y Media Luna Roja han ejecutado 12,22 millones (18,62 %), las ONG 17,22 millones (26,22 %) y alrededor de un 5 % ha sido gestionado directamente por la AECID.

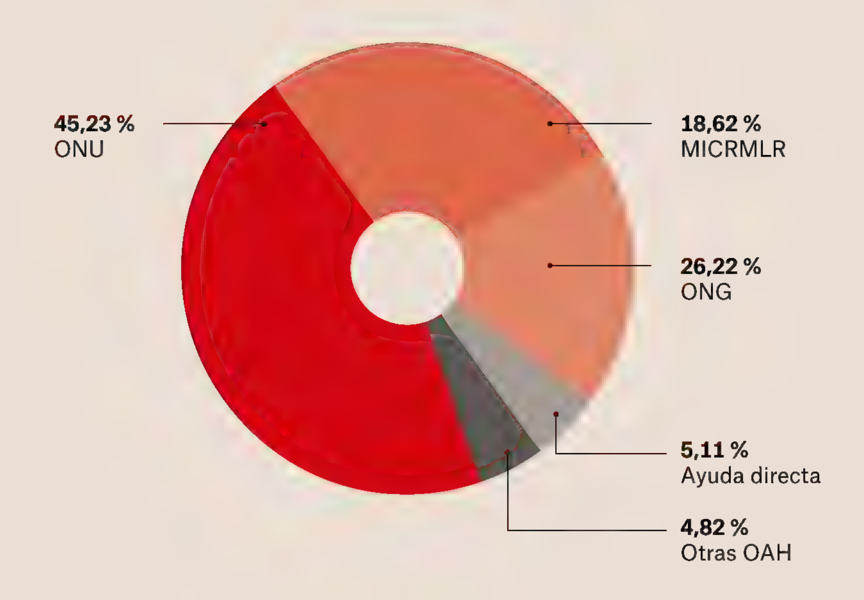
Ver figuras 11 y 12

Las agencias de Naciones Unidas han gestionado el 45,23 % de los fondos de AH públicos



Distribución del gasto de la AECID en AH por tipo de entidad financiada en 2021

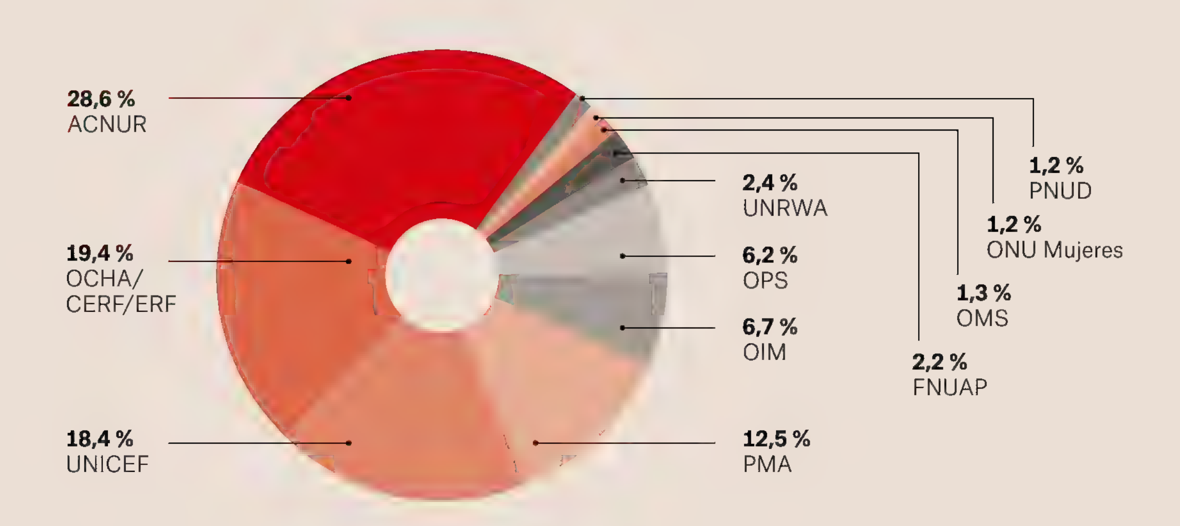
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).





Contribuciones a organismos internacionales en 2021

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



En 2021 se han distribuido fondos entre un mayor número de organismos multilaterales que en años precedentes destacando la incorporación de actores como la Agencia de Naciones Unidas para la población refugiada de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), que gestiona 700 000 euros (2,4 % de los fondos gestionados por OO. II.), ONU Mujeres con 350 000 euros (1,2 %) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 350 028 euros (1,2 %) y la no asignación de fondos a la Oficina de Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNDRR).

Entre los OO. II. a los que se han destinado una mayor cantidad de recursos resaltan: ACNUR con 8,5 millones (28,6 %), OCHA/CERF/ERC con 5,75 millones (19,4 %) y UNICEF con 5,45 millones (18,4 %).

En lo que respecta a las ONG españolas, el monto de la convocatoria de acciones humanitarias aumentó pasando a 11 millones. En 2020 esta convocatoria fue de 10 millones y en 2019 de 4,5 millones.

En cuanto a los convenios de emergencia con ONG, se produjeron las activaciones que figuran en el cuadro 2.

El monto de la convocatoria de acciones humanitarias aumentó a 11 millones de euros

Cuadro 2
Activaciones de convenios de emergencia en 2021

Etiopía	Médicos del Mundo	75 324 euros
	Cáritas	100 000 euros
Filipinas	Acción contra el Hambre	100 000 euros
	Cruz Roja Española	130 000 euros
Haití	Plan Internacional	251 667 euros
	Acción contra el Hambre	65 433 euros
	Cruz Roja Española	300 000 euros[10]
Mozambique	Médicos del Mundo	164 809 euros
	Cáritas	100 252 euros
Palestina	Acción contra el Hambre	142 527 euros
Ucrania	Cáritas	150 093 euros
Rep. Dem. del Congo	Médicos del Mundo	94 654 euros

10
Total correspondiente a dos activaciones.

3.3. La AECID más allá de las cifras

Presencia internacional

La AECID ha continuado sus esfuerzos por tener un espacio relevante en el marco internacional en materia humanitaria. En este sentido destacan las siguientes acciones:

— Formar parte de la troika del Grupo de apoyo de donantes (ODSG) de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) hasta junio de 2021.
— Permanecer en el grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Fruto de este esfuerzo continuado, España tendrá la presidencia del Grupo de Donantes (DSG) en 2023.
— Continuar formando parte de la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Presencia nacional

Diversas acciones son destacables en el marco nacional:

La OAH ha colaborado con la DGONU del MAUC en la elaboración de la Estrategia Española de Diplomacia Humanitaria

— **La OAH ha colaborado con la DGONU del MAUC en la elaboración de la Estrategia Española de Diplomacia Humanitaria.** El proceso ha caminado muy lentamente con diversos borradores que han sido socializados con el sector humanitario y que, finalmente, han sido objeto de un Dictamen del Consejo de Cooperación.[11]
— Durante 2021 se ha prorrogado el **Convenio entre la cooperación descentralizada y la AECID** para la actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria integrado por 11 CC. AA. y la AECID. Este fondo ha sido valorado positivamente en el examen de pares de 2022.[12] Este fondo ha sido dotado con 1,6 millones de euros, con los cuales se han apoyado las actuaciones que figuran en el cuadro 3.

11 Puede consultarse el Dictamen en https://www.consejocooperacion.es/el-consejo-de-cooperacion-dictamina-la-comunicacion-2022-y-la-estrategia-espanola-de-diplomacia-humanitaria-2022-2026/.

12 Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/85c6a9b3-es/1/4/1/index.html?itemId=/content/publication/85c6a9b3-es&_csp_=a6602fe0b79c6749f88b73a1c284c056&itemIGO=oecd&itemContentType=book.

Cuadro 3
Países y entidades apoyadas mediante el Convenio entre la cooperación descentralizada y la AECID

País	Entidad
Tinduf	PMA
Venezuela	FNUAP
Palestina	CICR
Mozambique	Respuesta a llamamientos internacionales
Afganistán	FICR
Malí	ONU Mujeres

Se ha destinado a la educación en emergencia la cifra récord de 6,9 millones de euros

Temas de interés

- Género: el grueso de las actuaciones en materia humanitaria en género, ha estado orientado a la **prevención, protección y respuesta a la violencia de género.**
- **Educación en emergencia:** la OAH ha continuado mostrando su interés por esta temática, a la que ha destinado una cifra récord de 6,95 millones de euros. También coorganizó la IV Conferencia de Escuelas Seguras en Nigeria y en materia de fortalecimiento de capacidades organizó la a primera formación interna de la AECID sobre este sector, así como un seminario al que asistieron veinte Estados.
- Protección de la misión médica en conflictos armados: desde el IECAH, en colaboración con MSF y la AECID se organizó un seminario[13] sobre la Resolución 2286, cinco **años después de su aprobación.**
- Medio ambiente: tras varios años de trabajo, se publicó la ***Guía para integrar el medioambiente en la acción y las emergencias humanitarias,***[14] cuya presentación virtual se desarrolló ya en 2022.
- Recuperación temprana: en 2021 se puso en marcha el Fondo Humanitario de Recuperación Temprana en materia de servicios sociales básicos. En este sentido, se aportaron 6,19 millones de euros.

13
Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=lZiW1ebybdI.
14
Disponible en https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Guia%20Medioambiente.pdf.

4

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA RESPUESTA A LA GUERRA EN UCRANIA

En el año 2010, de modo irónico, titulamos nuestro informe *La acción humanitaria en 2009-2010: en esas estábamos cuando tembló Haití*. De un modo muy similar podríamos haber titulado el informe, en esta ocasión, con un «en esas estábamos cuando estalló Ucrania». Y es que en ambos casos es evidente que **crisis de esa magnitud, con esa escala de sufrimiento humano y, también, por qué no decirlo, con ese grado de cobertura mediática alteran los patrones de la respuesta humanitaria y se convierten en referentes que afectan al resto del sistema: para bien y para mal.** Generando respuestas de gran volumen y motivando la participación de todos los sectores sociales, pero estableciendo dobles raseros y centrándose en actuaciones episódicas, de gran visibilidad y de cuestionable calado en el medio y largo plazo.

Crisis de esa magnitud, alteran los patrones de la respuesta humanitaria y se convierten en referentes que afectan al resto del sistema

La guerra en Ucrania, como fueron las guerras en los Balcanes en los primeros años 90, el genocidio de Ruanda en 1994, el Huracán Mitch en 1998, el tsunami en las costas asiáticas en 2004, o el terremoto de Haití en 2010, puede, como titula nuestro colega Jesús Núñez su artículo en esta publicación «nublarlo todo» e impedirnos ver la realidad de la acción humanitaria internacional y española.

Según datos de la AECID, «España ha puesto en marcha un paquete de respuesta humanitaria multimodal, con envíos directos de ayuda, así como contribuciones voluntarias a organismos humanitarios, histórico en la Cooperación Española por valor de más de 37 millones de euros. Este paquete tiene por objeto **no solo la atención a la población en situación de necesidad en el territorio de Ucrania**, sino también en **países limítrofes y con apoyo también a las comunidades de acogida, como es el caso de Moldavia.** Estas muestras de solidaridad han sobrepasado los compromisos iniciales de España con las necesidades humanitarias de la población ucraniana. Si bien en un primer momento el compromiso fue de 31 millones, pronto se superó esta cifra y aún es posible que siga aumentando dado que la crisis aún está lejos de finalizar».[15]

Dentro de este paquete de 37 millones se incluyen:

— **Contribución a organismos internacionales:** centrado en aportaciones a distintos llamamientos internacionales de diversos organismos: ACNUR (8 millones de euros), CICR (5 millones) OCHA (5 millones), UNICEF (5 millones), FNUAP (2 millones) y la FICR (1,4 millones).
— **Envíos directos de ayuda** bajo el paraguas del Mecanismo Europeo de Protección Civil y cofinanciado por la DG-ECHO: a Ucrania a través de Polonia (1,3 millones de euros); Moldavia (130 000 euros) y República Eslovaca (89 000 euros).
— **Apoyo a ONGD españolas** por valor aproximado de 2,4 millones de euros. Cruz Roja Española, EDUCO, Acción contra el Hambre y Plan Internacional.

15 Basado en comunicaciones de la OAH y de la AECID en general.

— **Activación de convenios de emergencias** y participación de algún personal del Equipo START, Cáritas y Acción contra el Hambre.
— **Cooperación descentralizada,** con las CC. AA. o EE. LL., quienes también han apoyado la labor de las ONG en Ucrania con aportaciones de más de 3 170 000 de euros, dirigidos a entidades como la Cruz Roja Española, ACH o Farmamundi.

Por otra parte, más allá de estas cifras provisionales sobre la ayuda oficial, resulta evidente que la guerra en Ucrania ha desencadenado una respuesta ciudadana masiva, plasmada en una enorme cantidad de iniciativas de carácter muy diverso de las que aún no disponemos de datos fiables para analizar. Desde las organizaciones humanitarias y la propia OAH se ha tratado de canalizar mucha de estas muestras de solidaridad ciudadana, en algunos casos con escaso éxito.

5
BREVE BALANCE DE LA ACCIÓN HUMANITARIA PÚBLICA ESPAÑOLA EN 2021-2022

Despacio, muy despacio y con el tiempo como espada de Damocles. A escaso tiempo de la llegada de fin de año, la aprobación de la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global no termina de ser una realidad. Tras casi 25 años de la aprobación de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que contiene referencias muy anticuadas a las cuestiones humanitarias, **la aprobación de una nueva Ley que recogiera los principales avances y compromisos en materia humanitaria se esperaba con gran impaciencia.** Tras un proceso largo, en el que múltiples actores han colaborado con el objetivo de aunar en un mismo documento las cuestiones de mayor relevancia, los tiempos parlamentarios parecen haber obligado a llegar a final de año con la incertidumbre de terminar el año estrenando nueva ley o tener que apurar un poco más la vigencia de la actual.

Durante este proceso, más allá de la reforma del sistema en sí, **el sector, tanto humanitario como de cooperación, ha sabido aprovechar el momento para abordar interesantes debates, generar grupos de trabajo, y en definitiva, aportar su apoyo para que el resultado sea un trabajo realizado de manera común, plural y segura. Solo falta la recta final.**

La acción humanitaria española, como la internacional, ha permanecido bastante estable lo que, en tiempo de enorme crecimiento de las necesidades humanitarias, no es buena noticia. El año 2022 está viviendo un agravamiento de la situación humanitaria mundial, con la guerra en Ucrania, las crisis en Etiopía o Yemen y las inundaciones en Pakistán, entre muchos ejemplos, y los datos que tenemos hasta ahora no muestran un crecimiento de fondos a la altura de las demandas. Solo la guerra en Ucrania ha supuesto un aumento relevante de fondos específicos.

FOTO:

Esta niña volvía a su tienda tras ser atendida por una clínica móvil de MSF en el campo para personas desplazadas de Al Sueida, en Yemen.

© HESHAM AL HILALI



Recopilación de los capítulos dedicados a la Acción Humanitaria Española, desde el año 2003, en los Informes publicados por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria en colaboración con Médicos Sin Fronteras - España



